CK.0000051982

TOÁN NHÀ NƯỚC

GS.TS. Vương Đình Huệ - Chủ biên

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN PHÂN TÍCH ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

GUYÊN
C LIỆU

NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Chủ biên: GS,TS. Vương Đình Huệ

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

NHÀ XUẤT BẢN TÀI CHÍNH

HÀ NỘI - 2009

LỜI GIỚI THIỆU

Các cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới đã chứng tỏ vai trò không thể thiếu và ngày càng tăng của Chính phủ trong điều hành vĩ mô nền kinh tế. Với việc mở rộng vai trò của Chính phủ, vai trò của NSNN trong nền kinh tế ngày càng trở nên quan trọng. Sự ổn định, tính bền vững của NSNN là một trong những yếu tố quyết định sự thành công của Chính phủ trong vai trò điều hành kinh tế. Để đánh giá tính bền vững của ngân sách Nhà nước thì cần có các thông tin trung thực về tình hình ngân sách, mà trực tiếp nhất là thông tin trên báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước. Để đáp ứng yêu cầu này, báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước cần được một cơ quan độc lập tiến hành kiểm toán để xác nhận tính đúng đắn, trung thực, hợp pháp của các thông tin trên báo cáo.

Ở Việt Nam, Kiểm toán Nhà nước là cơ quan duy nhất thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước. Thực hiện công việc này, Kiểm toán Nhà nước không chỉ đưa ra ý kiến về tính trung thực, đúng đắn và hợp pháp của báo cáo quyết toán ngân sách, cung cấp cơ sở để đánh giá tính bền vững ngân sách, mà thông qua chính quá trình kiểm toán, cơ quan này có thể phân tích, đánh giá về những nội dung nhất định liên quan đến tính bền vững ngân sách.

Để giúp bạn đọc hiểu rõ hơn về tính bền vững của ngân sách Nhà nước và hoạt động kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước của Kiểm toán Nhà nước, cũng như thực hiện phân tích, đánh giá tính bền vững của ngân sách Nhà nước thông qua hoạt động kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước, nhà xuất bản... xuất bản cuốn sách: **"Cơ sở lý luận và thực tiễn phân tích, đánh giá tính bền vững của ngân sách Nhà nước trong kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước"** do GS.TS. Vương Đình Huệ làm chủ biên.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Hà nội, tháng 7 năm 2009

NHÀ XUẤT BẢN

LỜI NÓI ĐẦU

Bền vững ngân sách quan tâm đến việc đánh giá xem liệu có thể tiếp tục duy trì thực trạng ngân sách hiện tại trong trung hạn mà không làm tăng mạnh gánh nặng nợ nần chung và không làm xấu đi tình trạng ổn định kinh tế vĩ mô hay không? Ở Việt Nam, cơ sở khoa học và thực tế của tính bền vững NSNN, cũng như việc hoạch định các chính sách, cơ chế duy trì tính bền vững của NSNN còn yếu và thiếu. NSNN của Việt Nam có tính bền vững hay không đang là câu hỏi chưa có lời giải.

Một trong những yếu tố có liên quan chặt chẽ đến tính bền vững ngân sách là hiệu quả và hiệu lực của công tác quản lý tài chính công. Kiểm toán Nhà nước (KTNN) là công cụ kiểm tra tài chính công của Nhà nước. Từ khi có Luật NSNN (năm 1996), đặc biệt là sau khi Luật NSNN sửa đổi năm 2002, KTNN có vai trò quan trọng trong việc cung cấp thông tin phục vụ phê chuẩn báo cáo quyết toán NSNN các cấp. Luật NSNN sửa đổi yêu cầu ngày càng cao chất lượng hiệu quả hoạt động của cơ quan KTNN, đặc biệt là vai trò quan trọng của KTNN trong việc hỗ trợ Quốc hội và Hội đồng nhân dân (HĐND) nâng cao năng lực giám sát NSNN.

KTNN không những xác định tính chính xác, trung thực, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN, mà quan trọng hơn là cần phải cung cấp thông tin làm cơ sở cho việc hoạch định các chính sách, các giải pháp quản lý, khắc phục những yếu kém trong quản lý thu, chi NSNN, đưa công tác quản lý NSNN lên

trình độ cao hơn và đặc biệt là tăng cường hiệu quả sử dụng NSNN. Thông qua kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, KTNN cần phải phân tích, đánh giá đúng thực trạng NSNN, tính cân đối, tính bền vững của NSNN, từ đó đề xuất các giải pháp sử dụng hợp lý, hiệu quả các nguồn lực tài chính và tài sản quốc gia.

Trước những yêu cầu này, Cuốn sách **Cơ sở lý luận và thực tiễn phân tích, đánh giá tính bền vững của ngân sách Nhà nước trong kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước** được xuất bản nhằm:

- Hệ thống hóa cơ sở lý luận về đánh giá tính bền vững của NSNN; chỉ rõ vai trò của kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN trong việc đánh giá tính bền vững của NSNN.

- Đánh giá thực trạng tính bền vững của NSNN qua báo cáo quyết toán NSNN kể từ khi có luật NSNN; thực trạng công tác kiểm toán của KTNN đối với báo cáo quyết toán NSNN nói chung và việc đánh giá tính bền vững của NSNN nói riêng.

- Xây dựng định hướng và đề xuất những giải pháp hoàn thiện việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN.

"Bền vững ngân sách" là một khái niệm rất mới ở Việt Nam. Tập thể tác giả ý thức được trách nhiệm nặng nề khi tiến hành công trình nghiên cứu này. Tuy nhiên, do thời gian có hạn và những hạn chế khách quan cũng như chủ quan, cuốn sách chắc chắn không tránh khỏi những hạn chế, thiếu sót. Rất mong quý bạn đọc lượng thứ và cho ý kiến để chúng tôi hoàn thiện.

Chúng tôi xin bày tỏ lòng biết ơn đối với các bạn đồng nghiệp đã giúp chúng tôi hoàn thành công trình này.

TẬP THỂ TÁC GIẢ

Chương 1

NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

NSNN là một phạm trù kinh tế mang tính lịch sử gắn liền với sự ra đời của Nhà nước. Nhà nước ra đời tất yếu phải có nguồn lực tài chính để trang trải cho các chi phí hoạt động của bộ máy và thực hiện các chức năng kinh tế xã hội. NSNN là nguồn lực tài chính chủ yếu, cơ bản nhất của Nhà nước.

NSNN phản ánh các quan hệ kinh tế nảy sinh gắn liền với quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước khi Nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính quốc gia để thực hiện các chức năng trên cơ sở luật định.

Về phương diện pháp lý: NSNN là một đạo luật về các khoản thu, chi của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định. NSNN được dự toán bởi cơ quan hành pháp (Chính phủ), được thảo luận và quyết định bởi cơ

quan lập pháp (Quốc hội). NSNN do Chính phủ tổ chức thực hiện và được giám sát bởi các cơ quan dân cử cũng như các tổ chức đoàn thể và nhân dân. Mặt khác, các hoạt động thu chi NSNN đều được tiến hành trên cơ sở các văn bản pháp luật do Nhà nước ban hành. Đây là một yêu cầu khách quan, bởi vì phạm vi hoạt động của NSNN được tiến hành trên mọi lĩnh vực và tác động đến mọi chủ thể của nền kinh tế xã hội.

Về bản chất kinh tế: NSNN là quan hệ kinh tế - tài chính giữa một bên là Nhà nước và bên kia là các chủ thể của nền kinh tế - xã hội trong quá trình huy động, phân phối và sử dụng các nguồn lực của nền kinh tế. Hoạt động cơ bản của NSNN là hoạt động huy động, phân phối và phân phối lại thu nhập do các chủ thể kinh tế sáng tạo ra. Thông qua việc tạo lập và sử dụng Quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước, một phần thu nhập của các chủ thể chuyển thành thu nhập của Nhà nước. Nhà nước sử dụng quyền lực Nhà nước và quyền chủ sở hữu thực hiện huy động và phân phối một bộ phận tài lực của nền kinh tế; việc huy động và phân phối NSNN chủ yếu dưới hình thức giá trị, gắn liền với việc hình thành và sử dụng quỹ NSNN nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Về tính chất xã hội: NSNN là công cụ kinh tế của Nhà nước, phục vụ Nhà nước thực hiện các chức năng. Nội dung chủ yếu của NSNN không đơn thuần là thu, chi ngân sách mà còn là định hướng chính sách, mục tiêu của Nhà nước trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tóm lại, thực chất NSNN là kế hoạch tài chính cơ bản, là khâu tài chính chủ đạo của hệ thống tài chính quốc gia, được Nhà nước sử dụng để phân phối một bộ phận của cải của xã hội nhằm đảm bảo yêu cầu thực hiện chức năng quản lý và điều hành kinh tế xã hội của Nhà nước. NSNN phản ánh các mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và các chủ thể trong nền kinh tế xã hội trong quá trình phân phối nguồn lực tài chính quốc gia. Quan hệ trong tạo lập và sử dụng NSNN mang tính pháp lý cao và chủ yếu không mang tính hoàn trả trực tiếp.

Biểu hiện bên ngoài, NSNN là bảng dự toán thu, chi bằng tiền của Nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định (thường là một năm). Chính phủ dự toán các khoản thu, chi trong một năm, trình Quốc hội quyết định và Quốc hội giao cho Chính phủ thực hiện dự toán đó.

Luật NSNN năm 1996 đã ghi: "*NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước*". Năm 2002 Luật NSNN đã xác định lại: "*NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước*".

Theo Luật NSNN hiện hành, thu NSNN bao gồm: các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ

chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Chi NSNN là việc phân phối và sử dụng quỹ NSNN nhằm đảm bảo thực hiện các chức năng của Nhà nước theo những nguyên tắc nhất định. Chi NSNN bao gồm: các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh, đảm bảo hoạt động của bộ máy Nhà nước; chi trả nợ; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Các khoản thu và chi NSNN hàng năm được tính toán trong cân đối thu chi để xác định số bội chi ngân sách, qua đó có phương án bù đắp bội chi ngân sách khi chi lớn hơn thu ngân sách.

2. BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. Mục đích, ý nghĩa của quyết toán ngân sách Nhà nước

Quyết toán ngân sách là khâu cuối cùng của một chu trình ngân sách. Đó là việc tổng kết lại quá trình thực hiện dự toán năm, sau khi năm ngân sách kết thúc nhằm đánh giá toàn bộ kết quả hoạt động của một năm ngân sách, từ đó rút ra các ưu điểm, nhược điểm và bài học kinh nghiệm cho những chu trình ngân sách tiếp theo. Như vậy, mục đích của quyết toán NSNN là tổng kết, đánh giá lại toàn bộ quá trình hoạt động thu, chi ngân sách trong một năm ngân sách, cung cấp đầy đủ thông tin về quản lý, điều hành thu, chi của năm ngân sách đã qua.

Công tác quyết toán ngân sách thực hiện tốt sẽ có ý nghĩa rất thiết thực trong việc nhìn nhận lại quá trình chấp hành ngân sách của một năm, rút ra những bài học kinh nghiệm, bổ sung cho công tác lập cũng như chấp hành ngân sách cho những chu trình tiếp theo. Ngoài ra, kết quả quyết toán ngân sách còn cho phép Nhà nước kiểm điểm, đánh giá lại đường lối, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện những bổ sung điều chỉnh kịp thời theo những xu hướng thích hợp mà quyết toán NSNN phản ánh.

2.2. Nguyên tắc quyết toán ngân sách Nhà nước

- *Nguyên tắc đầy đủ*: Đây là nguyên tắc quan trọng hàng đầu trong công tác quản lý NSNN. Nguyên tắc đầy đủ yêu cầu tất cả các khoản thu, chi NSNN đều được hạch toán và quyết toán đầy đủ. Ngoài các khoản thu, chi, cân đối ngân sách còn phải báo cáo kèm theo các khoản có liên quan chặt chẽ với NSNN, như: các khoản thuế miễn giảm, các khoản thu, chi ngoài ngân sách (quỹ ngoài NSNN).

- *Nguyên tắc thống nhất*: Quyết toán ngân sách phải đảm bảo thống nhất từ cơ sở đến cơ quan quản lý tài chính ngân sách; từ hạch toán kế toán cho đến tổng hợp quyết toán. Nguyên tắc này đòi hỏi trước hết là sự thống nhất trong tổ chức hệ thống thông tin về ngân sách mà quan trọng nhất là hệ thống thông tin về kế toán ngân sách. Sự thống nhất còn thể hiện trong việc tổ chức quyết toán ngân sách từ lập quyết toán của đơn vị cơ sở, xét duyệt, thẩm định, kiểm toán quyết toán cho đến thẩm tra, phê chuẩn quyết toán NSNN. Các chỉ tiêu báo cáo quyết toán,

nội dung báo cáo, hệ thống mẫu biểu quyết toán cũng phải có sự thống nhất từ đơn vị sử dụng ngân sách đến các cơ quan quản lý NSNN. Sự thống nhất còn được thể hiện qua nguyên tắc kế toán áp dụng trong kỳ hạch toán. Ngoài ra, cũng phải chú ý đến sự thống nhất giữa các kỳ để số liệu ngân sách có thể so sánh được với nhau giữa các kỳ để phục vụ cho việc phân tích, đánh giá. Một vấn đề quan trọng nữa là sự thống nhất giữa các chỉ tiêu quyết toán với các chỉ tiêu dự toán, đây là điều kiện đảm bảo sự so sánh giữa dự toán được Quốc hội quyết định với chỉ tiêu thực hiện, trên cơ sở đó tìm nguyên nhân chênh lệch so với mức ngân sách được quyết định. Điều này là hết sức quan trọng, nhất là đối với việc đánh giá tính tuân thủ của các cơ quan được phân bổ ngân sách.

- *Nguyên tắc cân đối*: Nguyên tắc này yêu cầu các khoản thu chi phải đảm bảo cân đối, nguồn thu phải đảm bảo bù đắp được các khoản chi tiêu. Trường hợp bội chi phải có nguồn bù đắp và tuân thủ các nguồn vay, trả theo quy định của Luật NSNN. Trường hợp có kết dư ngân sách sẽ được sử dụng cho ngân sách năm sau hoặc sử dụng vào mục đích khác theo luật định. Đây là nguyên tắc luôn phải được quan tâm không chỉ ở giai đoạn quyết toán NSNN mà còn phải được quán triệt trong suốt chu trình ngân sách.

- *Nguyên tắc rõ ràng, trung thực và chính xác*: Phải có sự rõ ràng về phương pháp tính toán xác định các khoản thu, chi trong xây dựng dự toán và quyết toán NSNN. Khi tính rõ ràng, trung thực và chính xác của

NSNN được thực hiện tốt thì việc công khai ngân sách mới có giá trị. Để báo cáo quyết toán ngân sách được rõ ràng, trung thực cần phải có sự xác nhận của kiểm toán về độ tin cậy của các thông tin trên báo cáo. Điều này đòi hỏi mỗi quốc gia cần phải tổ chức một cơ quan kiểm toán có vị trí độc lập với sự quản lý, điều hành của Chính phủ để thực hiện kiểm toán quyết toán NSNN.

- *Nguyên tắc thường niên* (nguyên tắc theo niên độ ngân sách): Các báo cáo quyết toán NSNN luôn được thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định và thường xác định là một năm. Kết thúc niên độ, Chính phủ chỉ đạo các cơ quan quản lý ngân sách lập quyết toán, phục vụ cho việc kiểm toán, thẩm tra và phê chuẩn quyết toán. Theo nguyên tắc này, các khoản thu, chi ngân sách phải hạch toán và quyết toán đúng niên độ ngân sách; không đưa các khoản thu, chi của niên độ ngân sách này quyết toán vào niên độ ngân sách khác.

- *Nguyên tắc công khai, minh bạch*: Bản chất của NSNN là hệ thống các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với các tổ chức, cá nhân. Nguồn thu của NSNN được hình thành chủ yếu từ việc thực hiện nghĩa vụ thu nộp của các tổ chức, cá nhân theo luật định. Chi của NSNN lại chủ yếu phục vụ cho việc cung cấp dịch vụ, hàng hóa công cộng và thực hiện chức năng kinh tế của Nhà nước. NSNN có tác động và chi phối mạnh mẽ đến các mặt hoạt động xã hội, thậm chí đến từng gia đình thông qua việc nhận lương của công chức Nhà nước, phúc lợi công cộng và các khoản an sinh xã hội. Chính vì vậy khi quyết toán phải đảm bảo

tính minh bạch để có sự tham gia kiểm soát đối với hoạt động ngân sách.

- *Nguyên tắc lập quyết toán từ cơ sở*: Để thực hiện quyết toán NSNN theo số thực thu, thực chi thì một nguyên tắc đặt ra là quyết toán NSNN phải được lập và tổng hợp từ cơ sở. Các đơn vị thụ hưởng ngân sách chịu trách nhiệm lập báo cáo sử dụng ngân sách trong phạm vi đơn vị mình gửi cơ quan cấp trên. Sau khi kiểm tra, cơ quan cấp trên tổng hợp lập quyết toán ngân sách của cơ quan mình. Cơ quan tài chính sau khi thẩm định số liệu sẽ tổng hợp lập quyết toán ngân sách trong phạm vi mình phụ trách. Ngân sách địa phương (NSĐP) sẽ trình chính quyền địa phương để trình cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương phê chuẩn. Bộ Tài chính có trách nhiệm tổng hợp quyết toán của chính quyền Trung ương và địa phương để lập báo cáo quyết toán NSNN.

2.3. Cân đối ngân sách Nhà nước

Cân đối ngân sách là một bộ phận của quyết toán NSNN. Cân đối NSNN là việc tính toán, so sánh giữa tổng thu và tổng chi NSNN trong một thời gian nhất định, thường là một năm. Nếu có sự chênh lệch thiếu, tức là chi lớn hơn thu thì gọi là thâm hụt hay bội chi ngân sách. Nếu xuất hiện chênh lệch thừa tức là tổng thu lớn hơn tổng chi gọi là bội thu hay thặng dư ngân sách. Cân đối NSNN không chỉ tính toán, so sánh giữa thu và chi mà còn thể hiện chính sách ngân sách của quốc gia trong từng thời kỳ. Tùy thuộc vào từng thời kỳ và điều kiện, Nhà nước sử

dụng tổng hợp các công cụ kinh tế vĩ mô trong đó có NSNN để can thiệp đúng lúc vào nền kinh tế. Cân đối NSNN chính là một phần quan trọng của quyết toán NSNN nhằm so sánh số thực thu, thực chi cũng như việc thực hiện mục tiêu của chính sách ngân sách và các chính sách kinh tế - xã hội khác.

Luật NSNN năm 2002 đã quy định nguyên tắc chung về cân đối NSNN và nguồn bù đắp bội chi của ngân sách Việt Nam như sau:

- *Thứ nhất*, NSNN được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích luỹ ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách.

- *Thứ hai*, bội chi NSNN được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và ngoài nước. Vay bù đắp bội chi NSNN phải đảm bảo nguyên tắc không sử dụng cho tiêu dùng, chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển và bảo đảm bố trí ngân sách để chủ động trả hết nợ khi đến hạn.

Như vậy theo nguyên tắc chung về cân đối ngân sách, các khoản thu thường xuyên được sử dụng để trang trải chi thường xuyên và một phần thu thường xuyên cùng với thu bù đắp được sử dụng để chi đầu tư phát triển. Thu thường xuyên của ngân sách không chỉ dùng cho việc chi dùng thường xuyên mà còn dành một phần để chi đầu tư phát triển.

2.4. Phương pháp và trình tự lập báo cáo quyết toán NSNN

Lập báo cáo quyết toán NSNN thường được thực hiện theo phương pháp lập từ cơ sở, tổng hợp từ dưới lên. Với phương pháp này cho phép công tác lập quyết toán ngân sách được thực hiện toàn diện, đầy đủ, chính xác và khách quan, trung thực với tình hình hoạt động thu, chi NSNN.

Trình tự quyết toán ngân sách (quy trình quyết toán) là các bước công việc để thực hiện quyết toán NSNN. Để công tác lập báo cáo quyết toán NSNN tiến hành được thuận lợi, đòi hỏi phải tiến hành các bước công việc sau:

- Công tác chuẩn bị: Ban hành các thông tư, chỉ thị hướng dẫn về công tác lập quyết toán NSNN năm, trong đó có nhấn mạnh các điểm cần lưu ý khi lập quyết toán ngân sách kỳ này; Đôn đốc các cấp, các ngành, các cơ quan, đơn vị tích cực, khẩn trương thực hiện nốt các khoản thu, chi cuối năm để tránh tình trạng nợ nần dây dưa từ năm này qua năm khác; Ban hành các hệ thống mẫu biểu phục vụ cho công tác quyết toán kèm theo các hướng dẫn, giải thích để lập các mẫu biểu này.

Khi năm ngân sách kết thúc, yêu cầu các ngành, các cấp, các cơ quan đơn vị tổ chức kiểm kê và khóa sổ cuối năm, hoàn thành các công việc về kế toán ngân sách năm cũ, chuẩn bị cho việc lập quyết toán năm.

- Tiến hành lập báo cáo quyết toán năm: Cuối năm ngân sách, Bộ Tài chính hướng dẫn khóa sổ kế toán và lập báo cáo quyết toán ngân sách theo đúng các nội dung ghi

trong dự toán năm được giao và theo mục lục NSNN. Căn cứ vào hướng dẫn của Bộ Tài chính, thủ trưởng các đơn vị có nhiệm vụ thu, chi ngân sách chỉ đạo tiến hành lập quyết toán thu, chi ngân sách của đơn vị, gửi cơ quan quản lý cấp trên. Số liệu quyết toán phải được đối chiếu với Kho bạc Nhà nước (KBNN) nơi đơn vị giao dịch xác nhận. Cơ quan cấp trên tiến hành tổng hợp quyết toán các đơn vị trực thuộc thành quyết toán của cấp mình. Các cấp ngân sách tổng hợp quyết toán của các cấp, các ngành trực thuộc. NSĐP cấp trên tổng hợp quyết toán của NSĐP các cấp trực thuộc để tổng hợp thành quyết toán NSĐP. Bộ Tài chính có trách nhiệm tổng hợp quyết toán ngân sách Trung ương và tổng hợp quyết toán NSNN.

- Duyệt và thẩm định quyết toán NSNN: Thủ trưởng các đơn vị dự toán cấp trên có trách nhiệm kiểm tra và duyệt quyết toán thu, chi ngân sách của các đơn vị trực thuộc, chịu trách nhiệm về quyết toán đã duyệt; lập quyết toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý, gửi cơ quan quản lý tài chính cùng cấp.

Cơ quan tài chính các cấp ở địa phương thẩm định quyết toán thu, chi ngân sách của các cơ quan cùng cấp và quyết toán ngân sách cấp dưới; tổng hợp, lập quyết toán NSĐP trình UBND cùng cấp để UBND xem xét trình Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp phê chuẩn, báo cáo cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp.

Bộ Tài chính thẩm định quyết toán thu, chi ngân sách của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính

phủ, cơ quan khác ở Trung ương và quyết toán NSĐP; tổng hợp, lập quyết toán NSNN trình Chính phủ.

Cơ quan KTNN thực hiện việc kiểm toán, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN các cấp, cơ quan, đơn vị có liên quan theo quy định của pháp luật. Cơ quan KTNN có trách nhiệm báo cáo kết quả kiểm toán với Quốc hội, ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và cơ quan khác theo quy định của pháp luật; thực hiện kiểm toán khi Quốc hội, ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ có yêu cầu.

Quốc hội phê chuẩn quyết toán NSNN chậm nhất 18 tháng, HĐND cấp tỉnh phê chuẩn quyết toán NSĐP chậm nhất 12 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc. HĐND cấp tỉnh quy định thời hạn phê chuẩn quyết toán ngân sách của HĐND cấp dưới nhưng chậm nhất không quá 6 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc.

Chương 2

LÝ THUYẾT VỀ ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. KHÁI NIỆM VỀ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Tính bền vững của NSNN là vấn đề được nhắc đến nhiều sau giai đoạn khủng hoảng nợ những năm 80 của thập kỷ trước. Cùng với cuộc khủng hoảng giá dầu thô năm 1973, việc giá dầu được đẩy lên cao đã gây ra một sức ép lạm phát lên nền kinh tế toàn cầu. Các nước chậm phát triển (LDCs) là những nước chịu tác động nặng nề nhất của cuộc khủng hoảng này. Với tỷ lệ lạm phát cao, đồng nội tệ mất giá, các khoản nợ nước ngoài bị khuếch đại cùng với tốc độ lạm phát phi mã. Tháng 6/1982, Mê-hi-cô là quốc gia đầu tiên tuyên bố không trả được khoản nợ vay IMF theo đúng kỳ hạn, mở đầu cho cuộc khủng hoảng nợ. Đến tháng 10/1983, 27 quốc gia với tổng số nợ lên tới 239 tỷ USD đã tuyên bố hoặc chuẩn bị tuyên bố hoãn trả nợ.

Nhiều ngân hàng lớn trên thế giới đứng trước nguy cơ vỡ nợ và sụp đổ[1].

Các lý thuyết về phát triển kinh tế buộc phải nhìn nhận lại vai trò của việc vay nợ nước ngoài nhằm bổ sung nguồn lực cho phát triển. Vấn đề vay nợ ở mức nào được coi là vừa đủ để vừa bảo đảm nguồn lực cho phát triển kinh tế, vừa duy trì được các cân đối vĩ mô, giữ được mức độ thâm hụt ngân sách ở mức an toàn trong dài hạn đã được nhiều nhà kinh tế đề cập đến trong các nghiên cứu của mình. Khái niệm "tính bền vững của NSNN" (fiscal sustainability) được vay mượn từ lĩnh vực môi trường, nhằm chỉ trạng thái vay nợ của Chính phủ một cách hợp lý, vừa đảm bảo được nhu cầu chi tiêu trong hiện tại, vừa không gây những gánh nặng nợ trong tương lai. Nhìn chung, thuật ngữ "tính bền vững của NSNN" và "tính bền vững nợ công" (public debt sustainability) trong nhiều trường hợp có thể được các nhà kinh tế dùng thay thế cho nhau để chỉ cùng một vấn đề. Mặc dù là hai khái niệm gần gũi nhau về mặt bản chất, song khái niệm "tính bền vững của NSNN" có nội hàm rộng lớn hơn khái niệm "tính bền vững nợ công". Trong khi sự bền vững của nợ công thường được đánh giá dưới góc độ xem xét liệu chuỗi giá trị vay nợ theo thời gian có được duy trì ở mức độ ổn định hay có nguy cơ phình ra trong tương lai, thì sự bền vững của NSNN cân nhắc nhiều yếu tố khác nhau liên quan đến

---

[1] History of the Eighties - Lesson for the Future, a study prepared by the FDIC's Division of Research and Statistics (1997), Volume I: An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s.

mức độ vay nợ, cơ cấu thu chi ngân sách, mức độ nhạy cảm với những rủi ro ngân sách, quy mô các nghĩa vụ nợ dự phòng, và nhiều yếu tố khác. Đa số các nhà kinh tế hiểu khái niệm tính bền vững của NSNN như là khả năng ngân sách của một quốc gia có thể duy trì được vị thế ngân sách của mình trong trung và dài hạn mà không làm tăng quá mức gánh nặng nợ của Chính phủ và tác động xấu đến ổn định kinh tế vĩ mô trong tương lai.

Các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới và Việt Nam cho rằng: Tính bền vững ngân sách đề cập đến vấn đề liệu tình trạng ngân sách có thể duy trì được trong trung hạn mà không làm tăng thái quá tổng gánh nặng nợ và ảnh hưởng đến ổn định kinh tế vĩ mô hay không?

Một số nhà kinh tế đồng nhất khái niệm ngân sách bền vững với khái niệm nợ bền vững và đây là căn cứ cho phương pháp định lượng phân tích tính bền vững của NSNN. Nếu lãi suất thực vượt quá tốc độ tăng trưởng kinh tế thực, theo trường phái tân cổ điển, để giữ tính bền vững của ngân sách, Chính phủ cần duy trì thặng dư ngân sách cơ sở ở mức hợp lý trong trung và dài hạn và giữ mức dự trữ trung bình. Cũng theo trường phái tân cổ điển, tính bền vững của NSNN là một trong những thước đo rủi ro quốc gia. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu kinh tế không tìm thấy mối quan hệ có ý nghĩa thống kê giữa thâm hụt và hệ số tín nhiệm quốc gia, song điều đó không có nghĩa là thâm hụt ngân sách không đóng vai trò gì trong việc xác định hệ số tín nhiệm quốc gia. Một số Chính phủ không thể vay nợ nước ngoài để bù đắp thâm hụt vì có hệ

số tín nhiệm thấp trong khi một số khác có hệ số tín nhiệm thấp vì thâm hụt quá lớn.

Quan điểm chính thống của IMF cho rằng: Nợ bền vững là trạng thái trong đó người đi vay hy vọng có khả năng tiếp tục thực hiện các nghĩa vụ nợ mà không cần sự điều chỉnh lớn bất hợp lý nào đối với cân đối thu chi trong tương lai. Các nguyên tắc nợ bền vững bị phá vỡ nếu rơi vào các tình huống sau: (1) Cần phải cơ cấu lại nợ; (2) Người đi vay có tốc độ nợ tích luỹ tăng nhanh hơn năng lực thực hiện nghĩa vụ nợ (vay nợ mới để trả nợ cũ); (3) Người đi vay tiêu dùng nhiều hơn số nợ tích luỹ trong khi biết là phải cắt giảm mạnh thực hiện nghĩa vụ nợ.

Một số nhà kinh tế Việt Nam mở rộng quan niệm và cho rằng: Sự ổn định, bền vững của NSNN được hiểu là việc một ngân sách luôn có khả năng cung cấp cho Nhà nước những công cụ tài chính khả dụng, trong bất kỳ tình huống nào, thu và chi NSNN đều được Nhà nước kiểm soát một cách chủ động, trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, đều không đẩy Nhà nước rơi vào tình trạng vỡ nợ. Dưới góc độ tài chính, sự ổn định, bền vững của NSNN mang lại những nguồn thu, nhất là những nguồn thu từ nội bộ nền kinh tế, cho ngân sách ngày càng tăng, có khả năng đáp ứng được các nhu cầu chi một cách thuận lợi, tạo đủ nguồn cho Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội trong từng giai đoạn. Sự bền vững của NSNN chú trọng đến khía cạnh chính sách thu, chi tài chính không gây hiệu quả tiêu cực, làm mất an toàn tài chính - tiền tệ trong trung hạn và dài hạn. Quan niệm này

tương đối hấp dẫn và thể hiện được bản chất của tính bền vững của NSNN, đồng thời là căn cứ tốt cho việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN.

Đối chiếu với hệ thống quản lý NSNN ở Việt Nam, một số nhà nghiên cứu quan niệm sự ổn định, bền vững của NSNN là việc một ngân sách luôn có khả năng cung cấp cho Nhà nước những công cụ tài chính khả dụng, trong bất kỳ tình huống nào, thu và chi NSNN đều được Nhà nước kiểm soát một cách chủ động, trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn đều không đẩy Nhà nước rơi vào tình trạng vỡ nợ. Thu ngân sách ngày càng tăng, có khả năng đáp ứng được các nhu cầu chi một cách thuận lợi, tạo đủ nguồn cho Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội trong từng giai đoạn. Các chính sách thuế, chi tài chính không gây hậu quả tiêu cực, làm mất an toàn tài chính - tiền tệ trong trung hạn và dài hạn[2].

2. Ý NGHĨA CỦA VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Việc bảo đảm tính bền vững ngân sách có ý nghĩa lớn, tác động đến nhiều mặt của nền kinh tế. Ở các nước đang phát triển, trong bối cảnh khu vực kinh tế tư nhân còn yếu, không đủ năng lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế như mong muốn, thì vai trò của kinh tế Nhà nước trong nền kinh tế đặc biệt quan trọng. Để đạt được tốc độ phát

---

[2] Vũ Đình Ánh, Bàn về tính bền vững của Ngân sách Nhà nước, Tạp chí Tài chính, 11/2003.

triển nhanh, thu hẹp khoảng cách với các nước phát triển, Chính phủ các nước đang phát triển thường sử dụng chính sách tài khoá như một công cụ chính thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Việc theo đuổi chính sách tài khoá mở rộng, tăng chi tiêu Chính phủ, giảm các khoản thuế sẽ kích thích tổng cầu tăng trưởng, đẩy nhanh guồng máy sản xuất, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, thực hiện chính sách tài khoá mở rộng cũng đồng nghĩa với việc Chính phủ gia tăng thâm hụt ngân sách, và phải sử dụng các khoản vay nợ để bù đắp thâm hụt. Việc sử dụng chính sách tài khoá mở rộng trong thời gian dài sẽ làm gánh nặng nợ lớn dần lên. Trong trường hợp tốc độ tăng thu ngân sách không theo kịp với tốc độ tăng của các nghĩa vụ trả nợ, Chính phủ buộc phải sử dụng biện pháp vay mới để trả nợ cũ[3]. Tình trạng này nếu kéo dài sẽ dẫn tới nguy cơ mất khả năng trả nợ của Chính phủ, khi mà tổng số nghĩa vụ nợ phải trả vượt quá khả năng thu của ngân sách.

Thực ra, việc sử dụng chính sách tài khoá mở rộng trong điều kiện các nước đang phát triển vẫn được coi là một giải pháp đúng đắn, khi mà khu vực kinh tế tư nhân ở các nước này chưa đủ sức cáng đáng vai trò đầu tàu kinh tế. Vấn đề là mở rộng chính sách tài khóa đến mức độ nào, để có thể vừa đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế, vừa đảm bảo quy mô nợ nước ngoài được duy trì ở mức hợp lý,

---

[3] Việc sử dụng nợ mới để trả nợ cũ thường được nhắc đến với thuật ngữ "trò chơi Ponzi" (Ponzi game). Trong các nghiên cứu về bền vững ngân sách thường nhắc đến điều kiện No Ponzi Game (NPG) như là một điều kiện quan trọng để đánh giá tính bền vững ngân sách.

trong tầm kiểm soát và trong khả năng chi trả của NSNN. Việc xác định mức độ nợ hợp lý đòi hỏi phải giải quyết bài toán cân đối giữa nhu cầu tiêu dùng hiện tại và khả năng trả nợ trong tương lai của NSNN. Mức độ vay nợ trong hiện tại và tương lai cần được tính toán xác định dựa trên các yếu tố tổng mức nợ hiện thời, dự báo khả năng thu chi NSNN trong tương lai, các yếu tố rủi ro có thể tác động tới cán cân ngân sách trong tương lai, những biến động về lãi suất, tỷ giá, và hàng loạt các yếu tố vĩ mô khác. Đây là bài toán không đơn giản, khi các biến đầu vào là những dự báo chi tiết về hàng loạt các tham số vĩ mô. Sự chính xác của kết quả đánh giá phụ thuộc vào sự chính xác của các dự báo, trong khi khả năng dự báo là một trong những bài toán khó khăn nhất, không chỉ đối với các nước đang phát triển, mà cả các nước đã phát triển ở trình độ cao.

Một khía cạnh khác của tính bền vững ngân sách cần cân nhắc là việc lựa chọn biện pháp vay nợ để tài trợ thâm hụt ngân sách. Các biện pháp tài trợ khác nhau sẽ có những tác động khác nhau tới môi trường kinh tế vĩ mô[4]. Trong trường hợp thâm hụt ngân sách được tài trợ bằng khoản vốn vay trong nước, một phần nguồn lực tài chính của nền kinh tế sẽ được chuyển dịch từ khu vực tư nhân sang khu vực Nhà nước thông qua kênh trái phiếu Chính phủ. Việc huy động này sẽ tác động đến thị trường vốn nói chung, làm tăng cầu

[4] Ở đây loại trừ hình thức tài trợ thâm hụt ngân sách bằng phát hành tiền tại ngân hàng Trung ương, vì hình thức này hầu như không còn được áp dụng ở các quốc gia có thâm hụt ngân sách, do những tác động xấu của nó tới môi trường kinh tế vĩ mô, đặc biệt là những tác động tới lạm phát và tỷ giá.

tín dụng, và tạo động lực thúc đẩy lãi suất lên cao. Lãi suất tăng đến lượt nó làm tăng chi phí đầu tư, và làm giảm nhu cầu đầu tư của nền kinh tế. Hiệu ứng giảm đầu tư chung do tăng chi tiêu của NSNN thường được nhắc đến với tên gọi "hiệu ứng kéo lùi đầu tư" (crowding- out effect). Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu kiểm chứng cho thấy tác động của hiệu ứng này thường không rõ ràng.

Trong trường hợp thâm hụt được tài trợ bằng vay nước ngoài, tác động kéo lùi đầu tư có thể được hạn chế, do Chính phủ sử dụng các nguồn lực bổ sung từ bên ngoài thay vì dùng các nguồn lực của khu vực tư nhân trong nước. Tuy nhiên, vay nước ngoài lại có những tác động khác không kém phần nguy hiểm đến nền kinh tế. Trong thời gian đầu, việc có một dòng ngoại tệ lớn chảy vào trong nước sẽ làm giảm sức ép cân đối ngoại tệ, vốn thường xuyên là vấn đề khó khăn đối với các nước nghèo. Mặc dù sẽ có những tác động nhất định lên tỷ giá hối đoái theo hướng làm tăng giá đồng nội tệ và ảnh hưởng đến cán cân thương mại, song những tác động này chỉ trong ngắn hạn[5]. Tuy nhiên, trong các năm sau, việc Chính phủ phải cân đối nguồn ngoại tệ trả nợ gốc và lãi sẽ đẩy nhu cầu ngoại

---

[5] Thực ra, vay trong nước để bù đắp thâm hụt ngân sách cũng có thể ảnh hưởng tới tỷ giá hối đoái. Trong trường hợp cơ chế quản lý tỷ giá là cơ chế tỷ giá thả nổi, và không có sự kiểm soát vốn đầu tư nước ngoài, việc lãi suất tăng cao do Chính phủ vay bù đắp thâm hụt ngân sách sẽ thu hút các dòng vốn nước ngoài đầu tư vào đồng nội tệ, đẩy tỷ giá nội tệ lên cao, và tác động bất lợi tới cán cân thương mại. Tuy nhiên, do đa số các nước đang phát triển đều có cơ chế quản lý tỷ giá tương đối cứng nhắc, cũng như các biện pháp quản lý đầu tư nước ngoài chặt chẽ, nên tác động này được coi là không đáng kể.

tệ tăng cao, làm giảm giá đồng nội tệ, tăng chi phí nhập khẩu máy móc thiết bị và nguyên liệu (thường chiếm tỷ trọng lớn ở các nước đang phát triển), tăng chi phí đầu vào của nền kinh tế, dẫn tới các nguy cơ lạm phát. Điều này lại quay trở lại tác động tới chi phí thanh toán nợ của Chính phủ. Tỷ giá tăng cao sẽ làm chi phí thanh toán nợ trở nên đắt đỏ hơn, và càng làm tăng nguy cơ vỡ nợ, nếu như quy mô nợ vượt quá sức chịu đựng của NSNN. Xét về mặt này, vay trong nước an toàn hơn vay nước ngoài, vì trong trường hợp gánh nặng nợ trong nước vượt quá khả năng thu ngân sách, Chính phủ vẫn còn một phương sách cuối cùng là phát hành tiền để trang trải các khoản nợ và chấp nhận các rủi ro về tăng lạm phát, trong khi không thể làm như vậy đối với các khoản nợ nước ngoài.

Nhìn chung, trang trải thâm hụt ngân sách bằng vay trong nước hay vay nước ngoài đều có những ảnh hưởng bất lợi tới môi trường kinh tế vĩ mô. Ở các nước đang phát triển, thâm hụt ngân sách thường được tài trợ bằng một giải pháp hỗn hợp giữa vay trong nước và vay nước ngoài. Kết cấu hỗn hợp này phụ thuộc vào khả năng huy động nguồn vốn trong nước, lãi suất và các điều kiện vay nước ngoài. Trong trường hợp các nước nghèo có thể tiếp cận các khoản vay ODA với điều kiện ưu đãi để bù đắp thâm hụt ngân sách, thì cơ cấu phần vay nước ngoài trong tổng nợ Chính phủ có thể tăng lên khá cao. Ngược lại, việc vay thương mại nước ngoài với lãi suất thông thường kèm theo các khoản phí có thể làm nản lòng các nhà hoạch định chính sách tài khoá. Tuy nhiên, nếu thị trường tín dụng trong nước đã chịu quá

nhiều sức ép từ việc tăng cầu tín dụng, lãi suất thị trường đã tăng khá cao, và nguy cơ lạm phát đang hiển hiện trong nền kinh tế, thì việc sử dụng một phần vốn vay nước ngoài để tài trợ cho thâm hụt ngân sách có thể làm giảm bớt căng thẳng trên thị trường tín dụng trong nước, qua đó giảm bớt các yếu tố bất ổn trong nền kinh tế.

Bên cạnh những hậu quả về mặt kinh tế, ngân sách không bền vững cũng để lại những hậu quả nặng nề về mặt chính trị. Chính sách tài khoá không bền vững và những nguy cơ vỡ nợ có thể sẽ đưa quốc gia đó tới nguy cơ suy giảm chủ quyền chính trị, khi phải chịu những áp lực to lớn từ phía các chủ nợ và các tổ chức tài chính quốc tế nhằm cải tổ lại các thể chế kinh tế theo hướng tự do hoá. Bài học của Ác-hen-ti-na năm 2001 cho thấy một ví dụ cụ thể về những tác động chính trị khi một quốc gia lâm vào tình trạng tuyên bố chậm nợ. Thông thường, đó là những sức ép về việc thắt chặt chi tiêu, tăng thuế khoá, giảm trợ cấp xã hội, và đi xa hơn nữa là những yêu cầu về cải cách thể chế, thay đổi bộ máy quản lý, thay đổi các định hướng kinh tế theo hướng tự do hoá nhiều hơn. Ngoài ra, việc lệ thuộc quá nhiều vào các khoản vay nợ nước ngoài cũng sẽ làm giảm vị thế chính trị của quốc gia trong các mối quan hệ song phương và đa phương với các đối tác là các nước chủ nợ.

Những bài học về khủng hoảng nợ trong những năm 80 và những năm đầu của thế kỷ 20 đã cho thấy vai trò không thể thiếu của việc đánh giá bền vững ngân sách trong các phân tích kinh tế vĩ mô, làm cơ sở cho các hoạch định về chính sách tài khoá nói riêng và chính sách kinh tế

nói chung trong tương lai. Tuy nhiên, việc đánh giá bền vững ngân sách mới chỉ chú trọng đến các vấn đề liên quan đến việc quản lý nợ Chính phủ. Với việc mở rộng vai trò của Chính phủ, vai trò của NSNN trong nền kinh tế ngày càng trở nên quan trọng. Sự ổn định của NSNN là một trong những yếu tố quyết định sự thành công của Chính phủ trong vai trò điều hành kinh tế. Chính vì vậy, nhiều nghiên cứu gần đây đã tập trung vào những yếu tố có thể gây mất ổn định NSNN trong ngắn hạn và dài hạn, xây dựng những mô hình đánh giá rủi ro ngân sách mang tính chuẩn mực, đặc biệt tập trung vào các nước đang phát triển, các nước có nền kinh tế đang trong giai đoạn chuyển đổi, nhằm giúp các quốc gia này có được những công cụ hữu hiệu trong việc phân tích và đánh giá bền vững ngân sách, cũng như đưa ra những khuyến nghị về việc nâng cao tính bền vững của NSNN trong ngắn hạn và trong dài hạn.

3. PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Có 2 phương pháp tiếp cận đối với việc đánh giá bền vững ngân sách: phương pháp Giới hạn giá trị hiện thời (PVC) và phương pháp Kế toán (Cuddington, 1996). Cả 2 phương pháp đều xuất phát từ phương trình giới hạn ngân sách tĩnh.

3.1. Phương trình giới hạn ngân sách tĩnh

$$B_{t+1} = (1+ r_t)B_t + (G_t - T_t) \qquad (1)$$

Trong đó:

- B_t, B_{t+1}: Tổng mức nợ của Chính phủ tại năm t và (t+1)

- r: Lãi suất trả nợ

- G_t: Mức chi tiêu của Chính phủ trong năm t;

- T_t: Doanh thu thuế của Chính phủ trong năm t

Ký hiệu $D_{t+1} = T_t - G_t$ là cân bằng ngân sách sơ cấp (mức cân bằng giữa thu và chi ngân sách. Nếu $D_{t+1} > 0$, ta có thặng dư ngân sách sơ cấp và ngược lại khi $D_{t+1} < 0$, ta có thâm hụt ngân sách sơ cấp) thì đẳng thức (1) viết lại thành:

$$B_{t+1} = (1 + r_t)B_t - D_{t+1} \quad (2)$$

Lưu ý khi tính cả phần lãi vay phải trả, tức là $r_tB_t + (G_t - T_t)$ ta sẽ có thâm hụt ngân sách chung.

3.2. Phương pháp PVC

Phương pháp PVC kiểm định bền vững ngân sách bằng cách biến đổi phương trình giới hạn ngân sách tĩnh (1) thành giới hạn ngân sách động cho N kỳ, theo đó, giá trị hiện thời của nợ Chính phủ bằng tổng giá trị chiết khấu của các mức nợ trong N kỳ với lãi suất r.

$$B_t = \frac{B_N}{(1 + r_t)^N} - \sum_{j=1}^{N} \frac{D_{t+j}}{(1 + r)^j} \quad (3)$$

Với giả định là mức nợ Chính phủ có tốc độ tăng nhỏ hơn lãi suất thực, điều kiện để đảm bảo ngân sách bền vững theo phương pháp giá trị hiện tại là tổng giá trị nợ hiện tại của Chính phủ phải nhỏ hơn hoặc bằng giá trị chiết khấu của chuỗi các giá trị cán cân ngân sách cơ bản (primary fiscal balance) (thặng dư hoặc thâm hụt) trong tương lai:

$$B_t = -\sum_{j=1}^{N} \frac{D_{t+j}}{(1+r)^j} \qquad (4)$$

Hay nói cách khác, thặng dư ngân sách trong tương lai (quy về giá trị hiện tại) phải bảo đảm thanh toán được toàn bộ khối lượng nợ phát sinh trong tương lai (quy về giá trị hiện tại) là điều kiện tiên quyết cho một hệ thống ngân sách bền vững.

Các nghiên cứu thực tế áp dụng phương pháp PVC đã được tiến hành có thể kể tới là nghiên cứu của Hamilton và Flavin (1986) áp dụng cho ngân sách Mỹ, Afonso (2000) cho ngân sách Châu Âu, Olekalns và Cashin (2000) cho ngân sách Ấn Độ, Siriwardane (1998) cho Sri Lanka, và một số nghiên cứu khác. Kết quả các nghiên cứu này cho thấy rằng phương pháp PVC, với một số điều chỉnh cho phù hợp với các điều kiện đặc thù của mỗi nước, đã chứng tỏ tính hiệu quả trong việc đánh giá sự bền vững ngân sách.

3.3. Phương pháp kế toán

Trong phương pháp kế toán, ngân sách được coi là bền vững khi chỉ số nợ/GDP được giữ vững qua các năm với điều kiện tốc độ tăng GDP và lãi suất thực được giữ nguyên. Trong trường hợp đơn giản, bỏ qua những ảnh hưởng của vay nợ nước ngoài và phát hành tiền, mức cân bằng ngân sách sơ cấp bền vững được xác định bằng cách ấn định tốc độ tăng của chỉ số nợ/GDP bằng 0:

$$d^*_{t+1} = \frac{r-g}{1+g} b_t \qquad (5)$$

Trong đó: d^*_{t+1}: Mức cân bằng ngân sách bền vững

So sánh giữa mức cân bằng ngân sách hiện thời và mức cân bằng ngân sách bền vững, ta có phương trình:

$$\Delta d = d_{t+1} - d^*_{t+1} = d_{t+1} - \frac{r-g}{1+g} b_t \qquad (6)$$

Trong đó:

- d_{t+1}: Mức cân bằng ngân sách sơ cấp thực tế
- b_t: Chỉ số nợ/GDP
- d_t: Tỷ lệ giữa cán cân ngân sách cơ bản và GDP năm t
- r: Tỷ lệ lãi suất
- g: Tốc độ tăng trưởng GDP

Phương trình (6) trình bày chỉ số cho phép đánh giá bền vững ngân sách một cách đơn giản và dễ dàng. Chính sách tài khoá được coi là bền vững khi mức cân bằng ngân sách sơ cấp thực tế bằng hoặc cao hơn mức cân bằng ngân sách bền vững; hoặc diễn đạt theo phương trình (6), khi nào $\Delta d \geq 0$ thì ngân sách được coi là bền vững (Cuddington, 1996).

4. ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ NHẠY CẢM CỦA NGÂN SÁCH VÀ RỦI RO NGÂN SÁCH

4.1. Đánh giá mức độ nhạy cảm của ngân sách

Việc đánh giá mức độ nhạy cảm của ngân sách lần đầu tiên được đề cập đến bởi hai nhà nghiên cứu thuộc thuộc Vụ Các vấn đề tài khoá (Fiscal Affair Department),

IMF là Richard Hemming và Murray Petrie trong một nghiên cứu chung mang tên "Khung đánh giá mức độ nhạy cảm của ngân sách"[6]. Trong nghiên cứu này, khái niệm "mức độ nhạy cảm của ngân sách" được hiểu là khả năng thất bại của Chính phủ trong việc đạt được các mục tiêu tài khoá vĩ mô tổng quát, bao gồm (i) ngăn chặn mức thâm hụt ngân sách và nợ Chính phủ quá cao, (ii) quản lý tổng cầu, và (iii) duy trì các mức thuế ổn định và hợp lý.

Để đánh giá mức độ nhạy cảm của ngân sách, các tác giả đã xây dựng một khung đánh giá với một loạt các chỉ số phân tích tập trung vào 4 chủ đề chính: (1) Tình trạng ngân sách hiện tại; (2) Mức độ nhạy cảm của các mục tiêu tài khoá ngắn hạn; (3) Những nguy cơ đối với sự ổn định ngân sách dài hạn; (4) Những điểm yếu về cơ cấu và thể chế.

Chủ đề thứ nhất tập trung trả lời 2 câu hỏi: (i) Mức độ nhạy cảm của ngân sách tại thời điểm hiện nay là như thế nào? và (ii) Đánh giá vị thế ngân sách hiện tại đã phản ánh toàn bộ các hoạt động của Chính phủ chưa? Đây có thể coi là một đánh giá nhanh tổng quan tình trạng ngân sách nhằm có được nhận thức tổng thể về mức độ nhạy cảm của hệ thống tài khoá.

Chủ đề thứ hai tập trung vào việc phân tích những rủi ro ngân sách ngắn hạn nhằm trả lời câu hỏi: liệu vị thế ngân sách hiện thời có nhạy cảm đối với những yếu tố tác

---

[6] Hemming, Richard and Petrie, Murray, 2000, "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability", IMF working paper No. WP/00/52

động bên trong và bên ngoài, như những biến đổi trong tăng trưởng kinh tế, lạm phát, có sốc về các điều kiện thương mại. Phương pháp áp dụng cho phần này là phân tích định tính, tập trung vào ảnh hưởng của những biến động của các biến số kinh tế vĩ mô và các yếu tố thu chi ngân sách tới cân bằng ngân sách.

Chủ đề thứ ba liên quan đến những nguy cơ đe doạ sự bền vững ngân sách trong dài hạn. Cơ cấu nợ không hợp lý được coi là nguy cơ lớn nhất có thể dự báo được. Các hệ số đánh giá tín nhiệm của Chính phủ ở mức thấp cũng là một dấu hiệu cho thấy năng lực Chính phủ không đảm bảo cho sự bền vững của ngân sách trong thời gian dài. Các yếu tố phi kinh tế khác liên quan đến bền vững dài hạn của ngân sách như tăng trưởng dân số, giới hạn nguồn lực tự nhiên, ô nhiễm môi trường... cũng được đánh giá nhằm làm nổi bật ảnh hưởng của các yếu tố này đến bền vững ngân sách.

Chủ đề thứ tư bao gồm những điểm yếu thuộc 4 lĩnh vực: chi ngân sách, thu ngân sách, quản lý ngân sách, và tính hiệu quả của Chính phủ. Những điểm yếu trong chi ngân sách được biểu hiện bằng các yếu tố như các khoản chi cứng, chi tiêu cho quốc phòng quá lớn, hoặc các khoản chi quá thấp so với mức chi bình quân ở các nước khác. Điểm yếu trong thu ngân sách được minh hoạ bằng một hệ thống thu ngân sách tập trung cao và cứng nhắc, hoặc có một phần lớn nguồn thu từ các khoản phi thuế. Quản lý ngân sách được coi là yếu kém khi tồn tại các khoản nợ chi ngân sách cũng như các khoản nợ thuế ở quy mô lớn, thiếu

một khung khổ ngân sách trung hạn, hoặc công tác kiểm toán ngân sách không đáp ứng được yêu cầu. Và Chính phủ được coi là không hiệu quả khi các cuộc thăm dò tín nhiệm cho thấy chỉ số tín nhiệm của Chính phủ thấp, hoặc Chính phủ có tai tiếng xấu về tham nhũng.

Đây là một khung đánh giá tương đối hoàn chỉnh, bao quát được nhiều yếu tố trong chính sách tài khoá có thể dẫn tới sự mất ổn định của ngân sách trong ngắn hạn và dài hạn. Tuy nhiên, khung đánh giá này không tránh khỏi những thiếu sót. Sự không nhất trí giữa các mục tiêu chính sách tài khoá tổng thể và các khía cạnh phân tích của khung đánh giá đã làm cho các mục tiêu đánh giá không được rõ ràng. Việc liên hệ với các nghiên cứu trước đây và những cơ sở lý luận cho việc lựa chọn các chỉ số đánh giá hầu như không được đề cập đến, làm cho việc ứng dụng khung đánh giá này vào thực tế gặp nhiều khó khăn. Hơn nữa, khung đánh giá này được thiết kế cho một hệ thống tài khoá điển hình ở các quốc gia phát triển, do vậy có nhiều điểm không phù hợp với tình hình ở các nước đang phát triển như Việt Nam.

Tình trạng ngân sách **(fiscal stance)** cung cấp cho người phân tích một cái nhìn tổng hợp về môi trường kinh tế vĩ mô hiện tại và trung hạn, làm cơ sở để dự báo những tác động của môi trường vĩ mô đó đến tính bền vững ngân sách có cường độ lớn hay nhỏ, theo chiều hướng tích cực hay không? Do đó, việc phân tích tình trạng ngân sách có ý nghĩa khá quan trọng trong đánh giá tính bền vững của ngân sách. (Xem hộp 1)

Hộp 1: Tình trạng ngân sách (fiscal stance)

Tình trạng ngân sách đề cập đến những tác động tổng hợp của NSNN đến môi trường kinh tế vĩ mô trong hiện tại và tương lai. Tình trạng ngân sách thường được đánh giá thông qua cán cân ngân sách tổng thể và các cách thức tài trợ trong trường hợp thâm hụt ngân sách (phát hành tiền, vay trong nước, vay nước ngoài). Bên cạnh cán cân ngân sách tổng thể, khi phân tích tình trạng ngân sách cũng cần lưu ý phân tích các cán cân ngân sách khác, như cán cân cơ bản, cán cân điều chỉnh tính chu kỳ, cán cân ngân sách nội địa. Thường có 3 tình trạng ngân sách:

• Tình trạng ổn định: Khi tổng mức chi tiêu ngân sách bằng tổng thu ngân sách. Ở tình trạng này, NSNN thường ít có tác động đến các biến số kinh tế vĩ mô.

• Tình trạng mở rộng: Gắn liền với chính sách tài khóa mở rộng, khi Chính phủ muốn tăng cường chi tiêu ngân sách, giảm thuế suất và nới rộng quy mô thâm hụt ngân sách. Chính phủ sử dụng các khoản vay nợ (nước ngoài) để bơm thêm vốn cho nền kinh tế, làm tăng tổng cầu và kích thích các hoạt động kinh tế tăng trưởng.

• Tình trạng thắt chặt: Gắn liền với chính sách tài khóa thắt chặt, khi Chính phủ muốn hạn chế chi tiêu và duy trì thặng dư ngân sách. Trong trường hợp này, việc hạn chế chi tiêu của Chính phủ sẽ làm giảm tổng cầu và kìm hãm các hoạt động kinh tế.

Nguồn: IMF, Guideline for fiscal adjustment

4.2. Ma trận đánh giá rủi ro ngân sách

Một phương pháp tiếp cận khác được sử dụng trong phân tích những rủi ro có thể gặp phải đối với hệ thống ngân sách là phương pháp sử dụng ma trận đánh giá rủi ro ngân sách do Hana Polackova, một nhà nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đề xướng năm 1998[7]. Theo đó, Chính phủ có các nghĩa vụ đối với nền kinh tế, được phản ánh trong các khoản chi NSNN. Theo mức độ ưu tiên pháp lý, các nghĩa vụ này được chia thành các nghĩa vụ mang tính pháp lý và các nghĩa vụ mang tính đạo đức. Theo tính chất trực tiếp, các nghĩa vụ này được chia thành các nghĩa vụ trực tiếp và các nghĩa vụ dự phòng.

Các nghĩa vụ mang tính pháp lý là những nghĩa vụ của Chính phủ được quy định bởi luật pháp, và Chính phủ phải thực hiện bất cứ lúc nào khi phát sinh nghĩa vụ. Ví dụ, các nghĩa vụ về chi trả lương cho nhân viên Nhà nước, trợ cấp thất nghiệp, đầu tư cho hệ thống cơ sở hạ tầng. Trong khi đó, các nghĩa vụ mang tính đạo đức là những nghĩa vụ không bị ràng buộc bởi luật pháp, tuy nhiên Chính phủ vẫn phải thực hiện do những ràng buộc đạo đức hay sức ép của công chúng hoặc cân nhắc tới sự ổn định chung của toàn bộ nền kinh tế. Ví dụ, nghĩa vụ hỗ trợ cho các địa phương bị thiên tai, hoặc hỗ trợ cho một ngân hàng tư nhân đang sắp phá sản.

---

[7] Polackova, Hana, 1998, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability", World Bank Working Papers -- Macroeconomics & Growth. Stabilization, monetary/fiscal policy No. 1989

Trong khi đó, các nghĩa vụ trực tiếp của Chính phủ là những nghĩa vụ (pháp lý hoặc đạo đức) có thể dự tính trước được. Tất cả các khoản chi tiêu trong kế hoạch ngân sách là những nghĩa vụ trực tiếp và có thể dự đoán trước. Các nghĩa vụ dự phòng là những nghĩa vụ khó có thể dự đoán trước được lúc nào sẽ phải thực thi. Ví dụ, những khoản trợ cấp cho động đất, hay những khoản Chính phủ bảo lãnh vay nợ là những nghĩa vụ mà Chính phủ phải thực thi, nhưng không thể biết trước khi nào sẽ phải làm. Vì tính bất ổn và không thể dự đoán trước, các nghĩa vụ dự phòng được coi là những rủi ro tiềm ẩn đối với sự bền vững ngân sách.

Hana Polackova đã xây dựng một ma trận đánh giá rủi ro ngân sách, trong đó liệt kê toàn bộ những nghĩa vụ mà Chính phủ phải thực thi, được phân loại theo các tiêu thức như trên. Trên cơ sở phân tích ma trận các nghĩa vụ ngân sách, các nhà hoạch định chính sách có thể xác định những nguy cơ tiềm ẩn và mức độ ảnh hưởng tới hệ thống ngân sách, qua đó áp dụng các biện pháp phù hợp nhằm giảm thiểu những rủi ro đối với hệ thống ngân sách trong tương lai. Phương pháp của Polackova đã được áp dụng để phân tích một số hệ thống ngân sách (chủ yếu ở các nước Đông Âu), và đã đem lại những kết quả nhất định.

Bảng 1: MA TRẬN ĐÁNH GIÁ RỦI RO NGÂN SÁCH

Các nghĩa vụ	Trực tiếp	Dự phòng
Mang tính pháp lý Các nghĩa vụ ghi trong văn bản pháp quy	- Các khoản nợ quốc gia trong và ngoài nước (thường bao gồm các khoản nợ của chính quyền Trung ương); - Các khoản chi theo Luật Ngân sách và các văn bản pháp quy khác; - Các khoản chi ngân sách về lương cho công chức đương chức và công chức đã nghỉ hưu;	- Bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay nợ không phải của chính quyền Trung ương (thường chủ nợ là chính quyền địa phương, các doanh nghiệp quốc doanh, hoặc thậm chí cả các doanh nghiệp ngoài quốc doanh); - Bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay chính sách (như cho vay hỗ trợ doanh nghiệp công ích, hỗ trợ sinh viên, hỗ trợ nông nghiệp...); - Bảo lãnh của Chính phủ đối với các giao dịch thương mại quốc tế (thường là bảo lãnh về tỷ giá); - Các chương trình bảo hiểm Chính phủ (như bảo hiểm tiền gửi, bảo hiểm thiên tai, lũ lụt, chiến tranh...).

Mang tính đạo đức Các nghĩa vụ không có trong các văn bản pháp quy, nhưng thường được Chính phủ thực hiện do những quy định mang tính đạo đức xã hội, hoặc sức ép từ cộng đồng	- Chi phí duy tu bảo dưỡng trong tương lai của các công trình đầu tư hiện tại; - Các khoản lương hưu phải trả trong tương lai (nhưng không thuộc trách nhiệm quỹ lương hưu); - Các chương trình an sinh xã hội không quy định trong luật pháp; - Các chương trình sức khoẻ cộng đồng không được xác định trong luật.	- Trả nợ thay cho chính quyền địa phương, hoặc các doanh nghiệp quốc doanh/ ngoài quốc doanh các khoản vay không có bảo lãnh, đến hạn nhưng chủ nợ không có khả năng trả nợ; - Giải quyết các món nợ xấu của khu vực doanh nghiệp quốc doanh; - Xử lý hậu quả của những ngân hàng tuyên bố phá sản (ngoài trách nhiệm của bảo hiểm tiền gửi); - Xử lý các khoản đầu tư thua lỗ của quỹ lương hưu (bảo hiểm xã hội), hoặc các quỹ an sinh xã hội; - Là giải pháp cuối cùng trong trường hợp Ngân hàng Trung ương tuyên bố phá sản (giữ đảm bảo ổn định tỷ giá, cán cân thanh toán, sức mua của đồng tiền...); - Giải quyết các vấn đề ô nhiễm môi trường, cứu trợ thiên tai, trang bị quân đội và những mục tiêu công cộng khác.

Nguồn: Polackova, Hana, 1998, (Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability), World Bank Working Papers -- Macroeconomics & Growth. Stabilization, monetary/fiscal policy No. 1989

5. ẢNH HƯỞNG CỦA CƠ CẤU THU, CHI ĐẾN TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Cơ cấu thu, chi NSNN có ảnh hưởng quan trọng đến tình trạng ngân sách. Trong khung đánh giá mức độ nhạy cảm của ngân sách do Hemming và Petrie đề xuất cũng đã có những yếu tố phân tích về cơ cấu ngân sách, tuy nhiên những yếu tố này được trình bày khá sơ lược và không kèm theo những giải thích chi tiết, nên khó áp dụng trong phân tích thực tế. Ma trận đánh giá của Polackova cũng nêu được những yếu tố nằm trong cơ cấu ngân sách có thể ảnh hưởng tới sự ổn định của NSNN trong tương lai, song chủ yếu nhấn mạnh vào các nghĩa vụ ngân sách dự phòng. Tổng hợp lại, các yếu tố trong cơ cấu thu chi NSNN ảnh hưởng đến tính bền vững của ngân sách thường bao gồm các yếu tố sau:

** Các yếu tố liên quan đến cơ cấu chi NSNN*

- Nghĩa vụ ngân sách dự phòng: Một số nghĩa vụ điển hình thường gặp bao gồm: bảo lãnh Chính phủ đối với các khoản vay của doanh nghiệp hoặc chính quyền địa phương; hỗ trợ đối với các thiệt hại do thiên tai; xử lý các khoản nợ của các doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) (ngân hàng, các tổ chức kinh doanh). Quy mô những nghĩa vụ ngân sách dự phòng càng lớn thì khả năng những nghĩa vụ này trở thành những nghĩa vụ thực tế càng cao, và mức độ rủi ro của ngân sách càng lớn.

- Các khoản chi cứng: Các khoản chi cứng là các khoản chi bắt buộc phải thực hiện do những ràng buộc về pháp lý, chính trị hoặc xã hội. Các khoản chi này thường là chi trả nợ, chi lương, hoặc các dự án đầu tư dở dang. Tỷ lệ các khoản chi cứng trong tổng chi càng lớn thì càng làm cho tính linh hoạt của ngân sách giảm đi, và mức độ nhạy cảm của ngân sách tăng lên.

- Các khoản chi đang cần được thực hiện: Đây là các khoản chi đang có nhu cầu cấp thiết phải thực hiện do những áp lực từ phía cộng đồng hoặc quốc tế. Đây có thể là các khoản chi bảo đảm xã hội, phát triển giáo dục, bảo vệ môi trường, cải cách hành chính... hiện đang chi ở mức quá thấp so với nhu cầu hiện tại, hoặc so với mức chung ở các nước khác. Tổng nhu cầu cho các khoản chi này ở mức cao có thể gây ra những sức ép tăng chi ngân sách, có nguy cơ làm tăng thâm hụt ngân sách.

** Các yếu tố liên quan đến cơ cấu thu NSNN*

- Sự phụ thuộc vào thu từ dầu mỏ: đối với một số quốc gia, xuất khẩu khoáng sản, đặc biệt là dầu mỏ, là một trong những nguồn thu chủ yếu của NSNN. Với vai trò quan trọng của nguồn năng lượng này trong hiện tại và tương lai gần, dự kiến dầu mỏ vẫn đóng vai trò đặc biệt trong cơ cấu nguồn thu NSNN của nhiều quốc gia. Tuy nhiên, sự biến động rất thất thường của giá dầu mỏ trong thời gian qua đó gây ra sự mất ổn định của nguồn thu NSNN. Tỷ lệ nguồn thu từ dầu mỏ trong tổng thu ngân sách càng lớn, mức độ ảnh hưởng tới ngân sách càng cao, và độ ổn định của ngân sách càng thấp. Tuy nhiên, việc

quản lý nguồn thu từ dầu mỏ một cách hợp lý có thể làm giảm các rủi ro đối với hệ thống tài khoá.

- Sự phụ thuộc vào thuế nhập khẩu: theo xu hướng hội nhập quốc tế, các hàng rào thuế quan sẽ nhanh chóng bị dỡ bỏ hoặc thay thế bằng các hàng rào phi thuế quan. Trong bối cảnh đó, việc phụ thuộc vào thuế nhập khẩu sẽ là một mối nguy hiểm đối với nguồn thu NSNN.

- Mức độ co giãn của thuế: Nếu mức độ co giãn thuế nhỏ hơn 1 (cũng gọi là thuế không co giãn) thì tốc độ tăng doanh thu thuế nhỏ hơn tốc độ tăng GDP. Ở các nước đang phát triển, chi ngân sách thường có tốc độ tăng cao hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế. Do vậy, nếu thu thuế có tốc độ tăng chậm có thể làm tăng thâm hụt ngân sách, và ảnh hưởng tới sự bền vững của NSNN[8].

6. TÁC ĐỘNG CỦA THỂ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG TỚI TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Các thể chế quản lý tài chính công có ảnh hưởng lớn tới tính bền vững của NSNN. Hệ thống ngân sách được phân cấp ra sao, các danh mục nợ công được quản lý thế nào, vị trí vai trò của cơ quan KTNN,... Tất cả các yếu tố đó đều tác động tới tính bền vững của NSNN. Tùy theo

---

[8] Tuy nhiên, việc tính toán mức độ co giãn thuế ở các nước đang phát triển là điều không đơn giản. Lý do là hệ thống thuế tại các nước này thường xuyên có sự điều chỉnh, thay đổi. Do đó khó có thể phân biệt rõ đâu là tác động tăng doanh thu thuế do tăng trưởng kinh tế, đâu là tác động do thay đổi chính sách thuế.

từng bối cảnh nhất định mà các tác động đó có thể lớn hay nhỏ. Thông thường, các yếu tố thể chế quản lý tác động tới tính bền vững của NSNN bao gồm các yếu tố sau:

- Hệ thống phân cấp ngân sách: Một hệ thống ngân sách tập quyền (quyền lực tập trung nhiều cho ngân sách Trung ương) sẽ tạo điều kiện cho các nhà quản lý dễ dàng hơn trong việc điều hành và kiểm soát các hoạt động ngân sách, qua đó giảm bớt các rủi ro cũng như quy mô các nghĩa vụ ngân sách dự phòng phát sinh. Ngược lại, một hệ thống ngân sách tản quyền (quyền lực tập trung nhiều ở NSĐP) sẽ làm tăng tính hiệu quả của việc sử dụng các khoản chi NSNN, tuy nhiên cũng tạo nhiều khó khăn trong việc duy trì kỷ luật ngân sách tổng thể, và có nguy cơ làm tăng các nghĩa vụ nợ dự phòng, gây ra những rủi ro cho hệ thống ngân sách.

- Hệ thống chính sách thuế: Một hệ thống chính sách thuế thường xuyên thay đổi (trong vòng 2 năm có những thay đổi căn bản như thêm bớt các sắc thuế, tăng giảm mức thuế suất...) sẽ làm giảm độ tin cậy của chính sách, tăng rủi ro đầu tư, và dẫn tới hậu quả làm giảm đầu tư nội địa, ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế. Điều này tác động trở lại làm giảm thu ngân sách và tăng khả năng thâm hụt ngân sách trong tương lai. Trái lại, một hệ thống thuế được xây dựng hợp lý, với doanh thu thuế dựa vào những sắc thuế nội địa có tính ổn định cao, sẽ là nền tảng vững chắc cho hệ thống ngân sách, làm giảm rủi ro ngân sách trong ngắn hạn cũng như trong dài hạn.

- Quản lý chi NSNN: Các phương pháp quản lý chi tiêu NSNN tiên tiến sẽ đem lại những hiệu quả trong việc quản lý chi tiêu NSNN, hạn chế được những rủi ro ngân sách và giảm thiểu các nguy cơ bất ổn. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (Medium term expenditure framework - MTEF) là một phương pháp lập kế hoạch ngân sách mới với nhiều ưu điểm nổi trội, có thể hỗ trợ phân bổ các nguồn tài nguyên một cách hiệu quả hơn, nâng cao chất lượng và hiệu quả chi tiêu ngân sách. Việc ứng dụng MTEF, một phần nào đó, có thể đảm bảo chất lượng quản lý ngân sách, giảm những biến động bất thường đối với cân bằng ngân sách.

- Kiểm toán ngân sách: Hệ thống kiểm toán ngân sách yếu kém có thể làm giảm mức độ tin cậy của số liệu tài khoá. Những yếu kém trong kiểm toán ngân sách có thể biểu hiện qua các cơ quan kiểm toán thiếu năng lực, hoặc chậm trễ trong việc lập các báo cáo kiểm toán đối với quyết toán ngân sách. Bên cạnh đó, tính độc lập của hệ thống kiểm toán ngân sách đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc bảo đảm sự chính xác của số liệu kiểm toán. Một hệ thống kiểm toán ngân sách trực thuộc Quốc hội sẽ có vai trò lớn hơn nhiều so với một hệ thống trực thuộc Chính phủ.

- Kế toán ngân sách: Những yếu kém trong kế toán ngân sách có thể dẫn tới tình trạng số liệu thiếu độ tin cậy, các chính sách đưa ra không thích hợp. Một hệ thống quy trình kế toán quá phức tạp, sự không đồng nhất giữa giữa các quy định bắt buộc và năng lực của nhân viên kế toán cơ sở... được coi là những biểu hiện của một hệ thống kế toán yếu kém.

Chương 3

KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN TRONG QUẢN LÝ NSNN VÀ ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN

1. VAI TRÒ CỦA KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Lịch sử phát triển của kiểm toán đã khẳng định, kiểm toán được sinh ra từ yêu cầu của quản lý và phục vụ cho yêu cầu của quản lý. Từ đó, có thể thấy ý nghĩa, tác dụng của kiểm toán trên nhiều mặt, như: tạo ra niềm tin cho những người quan tâm đến đối tượng kiểm toán, củng cố nề nếp tài chính kế toán và các hoạt động được kiểm toán, đồng thời góp phần nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý...Đối với hoạt động quản lý của Nhà nước, cần phải có những thông tin trung thực để phục vụ cho việc điều hành nền kinh tế vĩ mô bằng hệ thống pháp luật hay chính sách kinh tế nói chung với mọi thành phần kinh tế, với mọi hoạt động xã hội. Đặc biệt, các khoản thu, chi của NSNN; các khoản tiền và tài sản

mà Nhà nước đầu tư cho các đơn vị kinh doanh hoặc sự nghiệp; tài sản, tài nguyên quốc gia... càng cần được giám sát chặt chẽ theo đúng pháp luật và được sử dụng có hiệu quả. KTNN được hình thành và phát triển xuất phát từ những nhu cầu đó của Nhà nước. KTNN là công cụ kiểm tra, kiểm soát và giám sát quá trình quản lý, điều hành và sử dụng ngân sách Nhà nước, tiền và tài sản Nhà nước không thể thiếu được của Nhà nước pháp quyền. Chính vì vậy, ở mỗi quốc gia đều thiết lập một cơ quan KTNN có vai trò, vị trí cao và được pháp luật bảo đảm tính độc lập để thực hiện chức năng này. Như vậy, KTNN ra đời xuất phát từ yêu cầu khách quan của công tác quản lý và được các quốc gia, các tổ chức kiểm toán quốc tế thừa nhận là một công cụ không thể thiếu của quá trình quản lý tài chính Nhà nước, của quá trình dân chủ hoá và công khai hoá trong Nhà nước pháp quyền hiện đại. KTNN được sử dụng như một công cụ quan trọng trong kiểm soát các hoạt động kinh tế tài chính của Nhà nước. Mọi hoạt động liên quan đến tài chính Nhà nước và tài sản Nhà nước, mọi các cơ quan, tổ chức, đơn vị có quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính Nhà nước và tài sản Nhà nước đều chịu sự kiểm tra của cơ quan KTNN. Ngoài chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của số liệu báo cáo quyết toán ngân sách, cơ quan KTNN còn thực hiện kiểm toán tính tuân thủ, tính kinh tế, tính hiệu lực và hiệu quả việc quản lý, sử dụng các nguồn lực tài chính Nhà nước và tài sản Nhà nước.

Nghiên cứu thực tiễn hoạt động của KTNN Việt Nam 15 năm qua và kinh nghiệm của cơ quan KTNN ở các nước

trên thế giới có thể thấy vai trò của kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN trong quản lý NSNN thể hiện ở một số khía cạnh chủ yếu sau:

Thứ nhất, KTNN thực hiện kiểm toán, xác nhận tính đúng đắn, trung thực và hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN để cung cấp thông tin cho Quốc hội trong quá trình xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN. Số liệu quyết toán NSNN sau khi được KTNN, một cơ quan chuyên môn về kiểm tra tài chính Nhà nước kiểm tra, xác nhận, sẽ là cơ sở đáng tin cậy để xem xét, phê chuẩn quyết toán. Với ý nghĩa đó, KTNN là công cụ không thể thiếu được trong việc trợ giúp Quốc hội phê chuẩn quyết toán NSNN hàng năm.

Kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN là hình thức kiểm toán sau (*hậu kiểm*), một chức năng vốn có và mang tính truyền thống của các cơ quan KTNN, tất cả các cơ quan KTNN trên thế giới đều thực hiện chức năng này. Tuyên bố Lima của Tổ chức quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao (INTOSAI) đã khẳng định rõ: *"Kiểm toán sau là một nhiệm vụ không thể thiếu được của cơ quan KTNN, không lệ thuộc vào việc nó có được kiểm toán trước (tiền kiểm) hay không?"*. Ngoài mục tiêu chính là xác định độ tin cậy của các thông tin, các chỉ tiêu trong báo cáo quyết toán ngân sách, tính tuân thủ trong quản lý điều hành NSNN, hoạt động kiểm toán của KTNN còn xem xét, đánh giá tính hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả của việc quản lý và điều hành ngân sách của Chính phủ, tính hiệu lực và hiệu quả trong các khoản chi của NSNN. Tuyên bố Lima nêu

rõ: *"Kiểm toán sau do cơ quan KTNN thực hiện chỉ rõ trách nhiệm của cơ quan có nghĩa vụ báo cáo, có thể dẫn tới bồi hoàn thiệt hại đã xảy ra và là việc làm thích hợp để ngăn chặn những tái phạm sau này".*

Thứ hai, KTNN cung cấp các thông tin, dữ liệu để các cơ quan quản lý thấy rõ thực trạng công tác quản lý, điều hành ngân sách, từ đó có các biện pháp chấn chỉnh, nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng NSNN. Thông qua kiểm toán, KTNN chỉ ra những hạn chế, bất cập, và việc chấp hành kỷ luật tài chính trong các giai đoạn lập, chấp hành và quyết toán NSNN. Những trường hợp vi phạm chính sách, chế độ quản lý NSNN mà KTNN đã phát hiện, là cơ sở để các cơ quan quản lý có biện pháp thu hồi nộp NSNN như thu hồi các khoản thuế gian lận, thu hồi các khoản chi sai chế độ...; chấn chỉnh và duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý NSNN. Từ đó, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực tài chính Nhà nước.

Thứ ba, KTNN tham gia với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan quản lý Nhà nước trong việc quyết định các chính sách về tài chính, ngân sách; xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật liên quan đến tài chính, ngân sách. Đây chính là hoạt động tư vấn của cơ quan KTNN. Một trong những loại hình kiểm toán chủ yếu là kiểm toán tuân thủ, tức là kiểm toán tình hình chấp hành Luật NSNN, Luật kế toán, các luật thuế và văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan. Thông qua kiểm toán, ngoài việc xác định rõ thực trạng tình hình chấp hành các pháp luật, KTNN còn phát hiện những hạn chế, bất cập của các văn bản pháp luật, đặc

biệt là những văn bản pháp luật và chính sách đã lạc hậu, không phù hợp với thực tiễn; đồng thời phát hiện các lỗ hổng, sự chồng chéo của hệ thống pháp luật. Trên cơ sở đó, KTNN kịp thời kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ, các bộ ngành và địa phương sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật, các chính sách và chế độ quản lý.

2. KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VỚI VIỆC ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. Mục tiêu và nội dung kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN để phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN

a) Mục tiêu

KTNN không chỉ có chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp, tin cậy của các thông tin, số liệu trong quyết toán NSNN phục vụ cho việc phê chuẩn Báo cáo quyết toán NSNN của Quốc hội, mà còn đánh giá thực trạng ngân sách, tính bền vững của ngân sách. Thông qua những số liệu thu, chi ngân sách trong báo cáo quyết toán NSNN, qua kiểm toán việc sử dụng NSNN tại các đơn vị quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước, KTNN phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN của năm hiện tại, cũng như trong tương lai gần trên các khía cạnh: thực trạng của NSNN, tính bền vững trong thu NSNN, tính bền vững trong chi NSNN, mức độ bền vững về nợ, công tác quản lý NSNN. Từ đó, KTNN đưa ra những cảnh báo về rủi ro, nguy cơ thiếu ổn định, bền vững

của NSNN; đồng thời khuyến nghị các giải pháp để ngăn chặn các nguy cơ, tăng cường tính bền vững của NSNN. Đó là những thông tin tin cậy giúp Chính phủ, Quốc hội trong việc xem xét và đề ra các quyết sách ở tầm vĩ mô để phân bổ và sử dụng NSNN một cách hiệu quả.

b) Nội dung

Kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN với mục đích phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN tập trung vào các nội dung chủ yếu sau:

(1) Xác định thực trạng NSNN

Xuất phát từ việc phân tích số liệu trong báo cáo quyết toán NSNN để phản ánh một cách trung thực "bức tranh toàn cảnh" về thực trạng ngân sách. Tính bền vững của NSNN thể hiện ở sự cân đối của thu - chi, sự bảo đảm các nguyên tắc chung về cân đối ngân sách và nguồn bù đắp bội chi, xu hướng giữ vững cân đối ngân sách. Đánh giá tổng thể thực trạng NSNN trên cơ sở phân tích số liệu quyết toán NSNN về tổng thu, tổng chi và cân đối thu - chi; tốc độ tăng thu, tăng chi và mối quan hệ so sánh giữa chúng; số liệu bội chi ngân sách (nếu có) và nguồn bù đắp. Thông qua kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN cần phải phân tích, chỉ ra: tính hợp lý của quy mô thu ngân sách so với GDP, vừa bảo đảm cho các nhu cầu chi ngân sách vừa không hạn chế khả năng tích luỹ, tái đầu tư của các doanh nghiệp, thúc đẩy sản xuất kinh doanh; khả năng bảo đảm của thu từ thuế, phí và lệ phí cho các nhu cầu chi thường xuyên và có phần dành cho đầu tư

phát triển; bội chi ngân sách (nếu có) so với chi đầu tư phát triển. Những thông tin đó sẽ giúp Chính phủ, Quốc hội có cơ sở để xem xét, điều chỉnh lại các chính sách về thu NSNN bảo đảm hợp lý, sử dụng NSNN hiệu quả.

Trong quá trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, cần chú trọng kiểm tra tính đầy đủ của quyết toán NSNN. Tính đầy đủ của quyết toán NSNN đòi hỏi tất cả các khoản thu và chi NSNN đã thực hiện trong năm đều phải được đưa vào quyết toán NSNN. Kiểm toán phát hiện các khoản thu, chi chưa được đưa vào hoặc đưa vào chưa đầy đủ trong quyết toán NSNN, từ đó khuyến nghị về nguy cơ đe doạ của các khoản thu, chi ngoài NSNN đối với tính bền vững của NSNN.

Bên cạnh việc xem xét, đánh giá bản thân những số liệu trong báo cáo quyết toán NSNN, cần phải so sánh những số liệu đó với dự toán đã được Quốc hội thông qua để xác định, phân tích các nguyên nhân tăng, giảm so với dự toán, từ đó chỉ rõ, cảnh báo sớm những nguyên nhân có thể ảnh hưởng đến tính ổn định, bền vững của NSNN. Mặt khác, xuất phát từ kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN những năm trước, nghiên cứu, theo dõi trong nhiều năm liên tục về thực trạng và xu hướng của thu, chi NSNN để đánh giá về tính ổn định, bền vững của NSNN trong trung hạn; chỉ ra những nguy cơ phá vỡ tính bền vững của NSNN và những đối sách cần thiết nhằm giữ vững ổn định NSNN.

Trên cơ sở đánh giá tổng quát thực trạng NSNN, từ đó đi sâu phân tích, đánh giá các yếu tố: tính bền vững trong thu NSNN, tính bền vững trong chi NSNN, mức độ bền vững

về nợ, công tác quản lý NSNN để có đánh giá toàn diện, sâu sắc về các nguy cơ đe doạ tính bền vững của NSNN.

(2) Tính bền vững trong thu NSNN

Tính bền vững trong thu NSNN thể hiện ở cơ cấu thu NSNN và tỷ lệ động viên vào NSNN. Không thể nói NSNN bền vững nếu nguồn thu NSNN không dựa vào nội lực nền kinh tế, không xác định hợp lý cơ cấu thu NSNN. Điều đó có nghĩa là, thu NSNN phải dựa vào nguồn nội lực trong nước là chính, dựa vào kết quả và hiệu quả sản xuất kinh doanh của nền kinh tế, tỷ lệ động viên vào NSNN phù hợp với tốc độ tăng GDP, phù hợp với sự phát triển của các ngành, các thành phần kinh tế. Nền kinh tế có bước tăng trưởng cao, bền vững, có chất lượng và hiệu quả sẽ là cơ sở, nền tảng để thu NSNN ổn định, tăng dần và vững chắc.

Kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN là cơ sở để phân tích cơ cấu thu, xác định nguồn thu chủ yếu của NSNN, chỉ rõ tính hợp lý trong cơ cấu thu, tính phù hợp của thu NSNN so với GDP, những rủi ro trong thu NSNN. Đồng thời qua kết quả kiểm toán tại các đơn vị kinh tế cho thấy thực trạng hoạt động và hiệu quả sản xuất kinh doanh, khả năng thu nộp NSNN. Đây là những thông tin quan trọng để Chính phủ, Quốc hội sử dụng khi xây dựng, quyết định các chính sách về thu NSNN bảo đảm giải quyết hài hoà quan hệ lợi ích giữa Nhà nước - doanh nghiệp và dân cư, giữa tích luỹ và tiêu dùng, giữa đầu tư cho phát triển và đầu tư cho con người... Bên cạnh đó, để bảo đảm tính ổn định, bền vững của thu NSNN trong tương lai, qua kiểm toán các đơn vị kinh tế, KTNN sẽ phát hiện, cảnh báo sớm tình trạng trốn lậu thuế,

nợ đọng thuế, lập hồ sơ giả nhằm chiếm đoạt tiền hoàn thuế GTGT...; và đề xuất các giải pháp ngăn chặn, hoàn thiện hệ thống thuế, công tác thu thuế.

(3) Tính bền vững trong chi NSNN

Tính bền vững trong chi NSNN đòi hỏi phải xác định rõ các khoản chi chính thống trong cơ cấu chi NSNN, loại bỏ các khoản chi bao cấp bất hợp lý; tốc độ tăng chi đầu tư phát triển phải lớn hơn tốc độ tăng chi thường xuyên để luôn tạo ra năng lực sản xuất mới cho xã hội, vừa là cơ sở để bồi dưỡng nguồn thu ổn định và lâu dài. Đây chính là những vấn đề cần phải luôn chú trọng phân tích, đánh giá trong báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN. Trên cơ sở kiểm toán, chỉ ra những bất hợp lý trong cơ cấu chi, cảnh báo những khả năng phá vỡ cân đối ngân sách và kiến nghị các chính sách bảo đảm phân bổ NSNN hợp lý và hiệu quả. Mặt khác, kiểm toán sẽ xác định và chỉ rõ những khoản chi bất hợp lý, lãng phí và không hiệu quả..., nhằm giúp đơn vị kiểm soát chặt chẽ hơn các khoản chi, giảm thiểu các khoản chi phô trương hình thức, chi quản lý hành chính vượt dự toán. Có như vậy, KTNN mới làm tròn trách nhiệm và vai trò của mình đã ghi trong Luật KTNN: "Hoạt động KTNN phục vụ việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí; phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước".

Bên cạnh việc kiểm toán tính tiết kiệm, chống lãng phí trong các khoản chi tiêu NSNN các cấp, cần phải đi

sâu phân tích, đánh giá tính hiệu quả của chi NSNN. Thông qua kiểm toán chi NSNN cho việc thực hiện các chương trình, dự án, các chính sách mới để đánh giá hiệu quả của chúng đối với việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế, sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hoá đất nước. Đối với chi đầu tư phát triển, kiểm toán chỉ ra những hạn chế trong công tác đầu tư và kiến nghị các giải pháp hữu hiệu để khắc phục. Trong chi đầu tư phát triển, không chỉ chú trọng đến chi đầu tư xây dựng cơ bản mà còn kiểm tra, đánh giá hiệu quả của các chi cấp vốn cho DNNN hay chi tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại Nhà nước. Đây là các khoản chi mà để bù đắp, Nhà nước thường phải phát hành trái phiếu và phải trả lãi, do đó tạo nên gánh nặng bất thường cho NSNN, ảnh hưởng đến tính bền vững của NSNN. Kiểm toán sẽ xác định rõ hiệu quả sản xuất, kinh doanh của các tổ chức này; từ đó cảnh báo các nguy cơ rủi ro có thể xảy ra, đe dọa tính bền vững của NSNN.

Yêu cầu bảo đảm tính bền vững trong chi NSNN còn đòi hỏi bố trí đầy đủ các khoản chi trả nợ, chi dự phòng, chi dự trữ tài chính...; sắp xếp lại các quỹ tài chính Nhà nước theo hướng hiệu quả, tránh phân tán. Đây là những vấn đề mà Quốc hội đòi hỏi khi xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN, đồng thời cũng là trách nhiệm mà KTNN phải kiểm tra, làm rõ.

(4) Mức độ bền vững về nợ

Mức độ bền vững về nợ có ảnh hưởng rất lớn đến sự ổn định, bền vững của NSNN. Nợ ngân sách gồm nợ nước ngoài (các khoản vay ODA) và nợ trong nước. Kiểm toán các khoản

nợ ngân sách là một nội dung trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN hàng năm. Qua đó, đánh giá tổng thể mức độ bền vững của nợ ngân sách trên các khía cạnh chủ yếu về: tổng số nợ so với GDP (theo thông lệ quốc tế là nợ ngân sách không quá 60% GDP) và trong mối quan hệ với bảo đảm an ninh tài chính quốc gia; cơ cấu nợ, tỷ lệ vay nợ nước ngoài trong tổng số nợ; cơ chế quản lý nợ; mục đích sử dụng các khoản vay nợ, nhất là nợ nước ngoài; khả năng trả nợ và nguồn để trả nợ; tính minh bạch và đầy đủ trong các khoản nợ.

Một ngân sách bền vững phải bảo đảm không vay nợ nước ngoài quá nhiều, đặc biệt là vay ngắn hạn và sử dụng vay ngắn hạn cho đầu tư dài hạn. Cơ chế quản lý nợ có tác động quyết định đến việc kiểm soát các khoản nợ, đến hiệu quả sử dụng. Cơ chế quản lý chồng chéo, thiếu hiệu quả cùng với trách nhiệm giữa các bộ, ngành thiếu rõ ràng làm tăng thêm nguy cơ mất bền vững của NSNN. Hiệu quả sản xuất kinh doanh, khả năng trả nợ của các doanh nghiệp được Nhà nước cho vay, hiệu quả đầu tư của các công trình sử dụng nguồn vốn vay đều có ảnh hưởng rất lớn đến tính bền vững của NSNN trong tương lai. Tất cả các yếu tố nói trên có ảnh hưởng đến tính bền vững của nợ ngân sách đều được phân tích, làm sáng tỏ trong các báo cáo kiểm toán và đưa ra các khuyến cáo kịp thời để Chính phủ, Quốc hội điều chỉnh các chính sách vay nợ, tăng cường quản lý nợ ngân sách và phân bổ có hiệu quả các nguồn vốn vay.

(5) Công tác quản lý NSNN

Công tác quản lý NSNN là yếu tố liên quan chặt chẽ đến tính bền vững của NSNN Quản lý NSNN có hiệu quả và

hiệu lực là điều kiện không thể thiếu được trong việc bảo đảm tính bền vững của NSNN. Trong điều kiện quy mô NSNN còn hạn chế, thì công tác quản lý NSNN minh bạch, chặt chẽ, hiệu quả, như: không bỏ sót nguồn thu NSNN, giảm tối đa nợ đọng thuế; chi NSNN tiết kiệm, hiệu quả, hạn chế thất thoát, lãng phí... sẽ bảo đảm NSNN tránh được những rủi ro, nguy cơ phá vỡ tính cân đối, bền vững. Thực hiện chức năng kiểm toán, xác nhận tính trung thực, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN các cấp, kiểm toán tính tuân thủ, kiểm toán tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả đối với cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước, KTNN góp phần tăng cường hiệu quả, hiệu lực của công tác quản lý NSNN ở các cấp, các ngành, các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Báo cáo quyết toán NSNN được KTNN kiểm tra, xác nhận sẽ là sự đảm bảo để công khai tài chính, tăng cường tính minh bạch của NSNN. Khoản 2 Điều 9 của Luật KTNN đã thể hiện rõ vai trò của KTNN trong công tác quản lý ngân sách, tiền và tài sản của Nhà nước; đó là: "Báo cáo kiểm toán của KTNN là một trong những căn cứ để:

a) Quốc hội sử dụng trong quá trình xem xét, quyết định dự toán NSNN, quyết định phân bổ ngân sách Trung ương, quyết định dự án và công trình quan trọng quốc gia được đầu tư từ nguồn NSNN; xem xét, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước và sử dụng trong hoạt động giám sát việc thực hiện NSNN, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, nghị quyết của Quốc hội về NSNN, dự án và công trình quan trọng quốc gia, chương trình phát triển kinh tế- xã hội, dự án và công trình xây dựng cơ bản quan trọng khác;

b) Chính phủ, cơ quan quản lý Nhà nước và tổ chức, cơ quan khác của Nhà nước sử dụng trong công tác quản lý, điều hành và thực thi nhiệm vụ của mình;

c) HĐND sử dụng trong quá trình xem xét, quyết định dự toán, phân bổ và giám sát NSĐP; phê chuẩn quyết toán NSĐP;

d) Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân và Cơ quan điều tra sử dụng trong quá trình xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về kinh tế, tài chính;

đ) Đơn vị được kiểm toán phải thực hiện các kết luận, kiến nghị của KTNN đối với các sai phạm trong báo cáo tài chính và các sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật; thực hiện các biện pháp khắc phục yếu kém trong hoạt động của đơn vị do KTNN phát hiện và kiến nghị".

Như vậy, KTNN có vai trò rất quan trọng trong việc giúp Chính phủ, Quốc hội xem xét, đánh giá các yếu tố tạo nên tính bền vững của NSNN thông qua kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, từ đánh giá tổng thể thực trạng NSNN đến tính bền vững trong thu NSNN, tính bền vững trong chi NSNN, mức độ bền vững về nợ, công tác quản lý NSNN, để xây dựng, quyết định các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, quản lý NSNN, tạo nền tảng cho NSNN ổn định, bền vững. Đồng thời cũng cho thấy khả năng thực hiện việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN. Vấn đề đặt ra là cần phải xác định cách thức, trình tự và sự phối hợp giữa các đơn vị liên quan trong quá trình kiểm toán báo cáo quyết toán

NSNN một cách phù hợp để có đủ số liệu, tình hình cho việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN.

2.2. Phạm vi, phương thức và trình tự kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN để phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN

Với chức năng, nhiệm vụ được giao, thông qua kiểm toán, xác nhận tính trung thực, đúng đắn của Báo cáo quyết toán NSNN (tổng quyết toán), quyết toán NSNN địa phương, các bộ, ngành; kiểm toán, xác nhận thực trạng tài chính, đánh giá hiệu quả sử dụng NSNN, tiền và tài sản Nhà nước tại các đơn vị được kiểm toán, KTNN hoàn toàn có đủ điều kiện và khả năng thực hiện tốt việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN.

a) Phạm vi kiểm toán

Báo cáo quyết toán NSNN (tổng quyết toán) là "tấm gương" phản ánh trung thực thực trạng NSNN trong niên độ nhất định, cho thấy "sức khoẻ" của NSNN. Qua đó, không chỉ thấy tính bền vững của NSNN trong niên độ đã qua, mà còn cho phép đánh giá tính bền vững trong tương lai.

Như vậy, phạm vi kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN để phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN là:

- Các số liệu, tài liệu để lập các báo cáo thuộc Báo cáo quyết toán NSNN, gồm: báo cáo cân đối thu, chi NSNN; báo cáo quyết toán thu NSNN; báo cáo quyết toán chi NSNN; báo cáo thuyết minh.

- Năm ngân sách được kiểm toán: năm báo cáo quyết toán và các năm trước, sau có liên quan.

b) Phương thức kiểm toán

Báo cáo quyết toán NSNN được lập, tổng hợp trên cơ sở báo cáo quyết toán NSNN Trung ương (từ quyết toán của các bộ, ngành, cơ quan Trung ương) và báo cáo quyết toán NSĐP (từ quyết toán của các địa phương). Vì vậy, kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN với mục đích phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN không thể chỉ dựa trên các số liệu, chỉ tiêu tài chính của Báo cáo mà còn phải dựa nhiều vào kết quả kiểm toán tại các đơn vị cơ sở. Kết quả được sử dụng không chỉ của năm ngân sách được báo cáo mà còn phải dựa vào kết quả kiểm toán trong nhiều năm liên tục của KTNN, dựa trên những tài liệu, kết quả dự đoán ngân sách tương lai của các cơ quan chức năng. Điều đó đòi hỏi phải tổ chức, phối hợp hợp lý, hiệu quả của nhiều đơn vị trên cơ sở một kế hoạch thống nhất và cụ thể.

Vì vậy, kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN với mục đích phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN cần phải được tổ chức thực hiện theo phương thức: kết hợp giữa kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN với tổng hợp, phân tích các kết quả kiểm toán tại các bộ, ngành, địa phương, các đơn vị kinh tế cơ sở trong nhiều năm, đồng thời sử dụng các phương pháp phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN.

c) Trình tự kiểm toán

Để phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN thể hiện trên Báo cáo quyết toán NSNN, trước hết cần phải kiểm toán để xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các số liệu, chỉ tiêu của Báo cáo quyết toán NSNN. Tiếp theo, tổng hợp, phân tích các kết quả kiểm toán trong năm báo

cáo và các năm trước, sau có liên quan đến đánh giá các chỉ tiêu bền vững ngân sách Nhà nước. Mặt khác, cần tổng hợp, phân tích các tài liệu từ các cơ quan chức năng, các nguồn khác liên quan đến đánh giá về vị thế ngân sách Nhà nước hiện tại và dự đoán xu hướng tương lai của ngân sách Nhà nước. Trình tự cụ thể:

- Kiểm toán để xác nhận tính đúng đắn, trung thực của Báo cáo quyết toán NSNN. Công tác kiểm toán này được thực hiện theo quy trình quy định, tại các đơn vị thuộc Bộ Tài chính (Vụ NSNN, Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan, KBNN...), Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Tiến hành tổng hợp, phân tích các kết quả kiểm toán tại các bộ, ngành, địa phương, các đơn vị kinh tế... liên quan đến các chỉ tiêu đánh giá tính bền vững của ngân sách Nhà nước.

- Tiến hành tổng hợp, phân tích các tài liệu khác từ các cơ quan chức năng liên quan đến đánh giá tính bền vững của NSNN.

- Sử dụng các phương pháp, tiêu chí để phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN.

- Tổng hợp kết quả phân tích, đánh giá đưa vào Báo cáo kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN hoặc báo cáo riêng gửi Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan liên quan theo quy định của Luật KTNN.

Chương 4

TỔNG QUAN VỀ NSNN VIỆT NAM VÀ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN GIAI ĐOẠN 1997 – 2004

1. TỔNG QUAN VỀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1997 - 2004

1.1. Tình hình thực hiện các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô giai đoạn 1997 - 2004

Trong những năm qua, tốc độ tăng GDP thực tế của Việt Nam liên tục đạt mức cao trong khu vực và trên thế giới. Tốc độ tăng trưởng bình quân là 6,4% trong giai đoạn từ 1997 - 2000 và 7,1% giai đoạn 2001 - 2003 (năm 2001: 6,9%; 2002: 7,1%; 2003: 7,3%). Riêng năm 2004, Việt Nam vẫn đạt tốc độ tăng trưởng 7,7% mặc dù giá cả thế giới, nhất là giá năng lượng biến động mạnh, dịch SARS và dịch cúm gia cầm đã có ảnh hưởng xấu tới nền kinh tế.

Trong giai đoạn 1997 - 2004, giá trị xuất khẩu tăng với tốc độ bình quân hàng năm là 14% và nay đã chiếm tỉ trọng 1/2 GDP. Trong đó, việc tham gia Khu vực Mậu dịch

tự do ASEAN (AFTA) và Hiệp định Thương mại Việt Mỹ là các mốc quan trọng. Cùng với kết quả tăng trưởng mạnh là việc nhập khẩu gia tăng nhanh chóng. Năm 2003, nhập khẩu đạt mức tăng 28% so với tốc độ tăng nhập khẩu trung bình là 14% trong giai đoạn 1997 - 2004. Các nhóm hàng nhập khẩu chính tăng lên trong những năm qua là máy móc thiết bị, sản phẩm dầu mỏ và các đầu vào sản xuất khác cần thiết cho các ngành xuất khẩu đang phát triển nhanh.

Cán cân thương mại chuyển từ mức thặng dư 0,8% GDP năm 2000 sang thâm hụt khoảng 7% trong năm 2003. Tuy nhiên, nguồn kiều hối chảy mạnh vào trong nước đã góp phần giúp thâm hụt tài khoản vãng lai chỉ ở mức 4,7% GDP năm 2003.

Tỉ lệ đầu tư so với GDP đạt mức 35,1% trong năm 2003 và 35,8% năm 2004, so với 28,3% năm 1997. Trong đó, tỉ trọng đầu tư của khu vực công đạt mức bình quân là 56%, khu vực tư nhân trong nước đạt 24% và khu vực đầu tư nước ngoài đạt 20%. Do tổng mức đầu tư lớn, đặc biệt là khu vực công đã tạo ra sự chuyển biến quan trọng về phát triển cơ sở hạ tầng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và thực hiện nhiều chương trình quốc gia về xóa đói giảm nghèo. Theo báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004, dựa trên kết quả điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2002, trong năm này, tỉ lệ dân số có mức chi tiêu dưới ngưỡng nghèo là 29%, so với mức 37% năm 1998 và 58% năm 1993. Như vậy, Việt Nam đã đưa khoảng 20 triệu người dân thoát khỏi đói nghèo trong không đầy một thập kỷ.

Chính sách kinh tế vĩ mô của Việt Nam được duy trì một cách thận trọng. Sau 2 năm giảm phát nhẹ, giá cả tăng từ 3% đến 4% vào năm 2002 - 2003. Trong năm 2004, lạm phát đã tăng lên đến mức 9,5%, trong đó có hiện tượng giá cả thực phẩm tăng nhanh do dịch cúm gia cầm và giá thép, giá dầu tăng cao. Chi phí nhân công và giá cả một số mặt hàng ở Việt Nam vẫn ở mức thấp theo các chuẩn quốc tế và có xu hướng tăng trong bối cảnh kinh tế phát triển nhanh.

Cùng với tăng trưởng nhanh là quá trình tiền tệ hóa nền kinh tế. Tỉ lệ tổng cung tiền trên GDP tăng từ 28% năm 1998 lên 68% năm 2003. Tỉ lệ tín dụng trên GDP dừng ở mức gần 50% vào cuối năm 2003. Tỉ lệ tín dụng cho khu vực kinh tế phi Nhà nước tiếp tục gia tăng và hiện nay chiếm gần 2/3 số tín dụng được cấp.

1.2. Tổng quan về tính bền vững của NSNN giai đoạn 1997 - 2004

Đi đôi với tăng trưởng kinh tế mạnh là tăng thu NSNN, như minh họa trong Bảng 1. Với mức thâm hụt ngân sách khá nhỏ thì tỉ lệ phần trăm tổng chi trên GDP vẫn tăng đều và bền vững, nhưng xét theo giá trị tuyệt đối, tổng chi tăng rất nhanh.

Bảng 1: Tổng quan về các xu thế tài khóa
(% GDP)

Chỉ tiêu \ Năm	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tổng thu và viện trợ	***20,8***	***20,2***	***19,6***	***20,5***	***21,4***	***22,7***	***23,1***
Thu từ thuế	15,8	15,4	15,1	14,8	15,7	16,8	16,7
Thu từ các khoản phi thuế	4,2	4,2	3,9	5,3	5,4	5,5	6,1
Viện trợ	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3
Tổng chi	***22,6***	***20,3***	***21,2***	***22,6***	***24,2***	***24,1***	***25,1***
Chi thường xuyên	16,3	14,7	13,8	15,9	15,9	15,7	16,8
Chi đầu tư phát triển	6,2	5,7	7,4	6,7	8,3	8,4	8,3
Thâm hụt	***-1,7***	***-0,1***	***-1,6***	***-2,0***	***-2,8***	***-1,4***	***-0,9***
Cân đối chưa kể trả lãi	***-1,1***	***0,4***	***-1,0***	***-1,2***	***-1,8***	***-0,4***	***-0,9***
Cho vay lại (chi từ nguồn ODA)	***2,2***	***1,5***	***1,8***	***2,2***	***0,8***	***0,9***	***1,2***

Nguồn: Bộ Tài chính

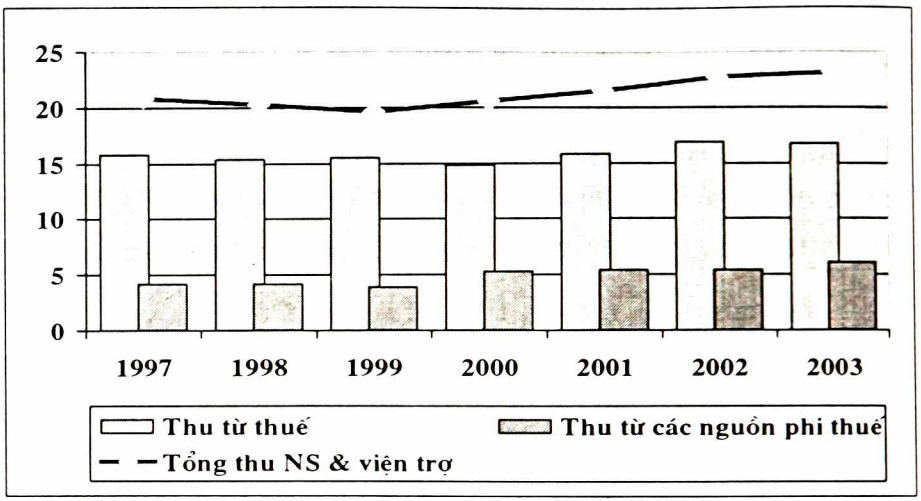
a) Thu ngân sách Nhà nước

Tổng thu ngân sách kể cả viện trợ không hoàn lại tăng trung bình trên 14% một năm trong giai đoạn 1998 - 2003. Tỉ trọng thu ngân sách và viện trợ trong GDP tăng từ 20% năm 1998 lên 23% năm 2003. Nguồn thu từ dầu

thô và thuế tiêu thụ xăng dầu tăng từ 4,1% GDP năm 1998 lên 6,5% năm 2003 đã giải thích cho phần lớn khoản tăng thu. Tỉ trọng thu ngân sách từ dầu mỏ trong tổng thu ngân sách tăng từ 20% năm 1998 đến 22,4% năm 2003. Do đó, ngân sách Chính phủ đã trở nên nhạy cảm hơn rất nhiều trước các đợt biến động giá dầu. Tuy triển vọng sản xuất dầu thô khá lớn nhưng về lâu dài, nguồn thu không thể dựa vào xuất khẩu dầu thô vì lượng dầu có hạn.

Để củng cố nguồn thu cũng như để khuyến khích đầu tư trong và ngoài nước, Nhà nước đã giảm nhẹ gánh nặng thuế qua việc giảm thuế suất trong nhiều lĩnh vực. Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) đã được giảm từ 32% xuống 28%; thuế suất thuế Giá trị gia tăng (VAT) giảm từ 4 mức xuống còn 3 mức, trong đó bỏ mức cao nhất là 20%. Quốc hội cũng quyết định bỏ thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài và bỏ thuế sử dụng đất nông nghiệp bổ sung. Đặc biệt, năm 2002, Chính phủ giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp xuống một nửa và từ năm 2003, Chính phủ đã miễn toàn bộ thuế sử dụng đất nông nghiệp cho nông dân. Điều đó có nghĩa là khoảng 75% dân số Việt Nam không phải nộp một thứ thuế trực tiếp nào.

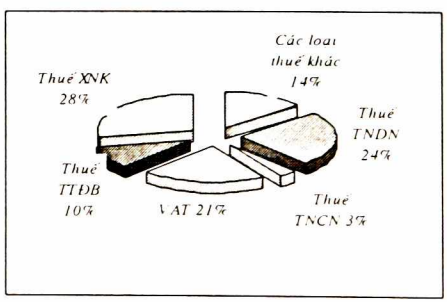
Biểu đồ 1: Xu thế thu NSNN và viện trợ (tỉ lệ % trong GDP)



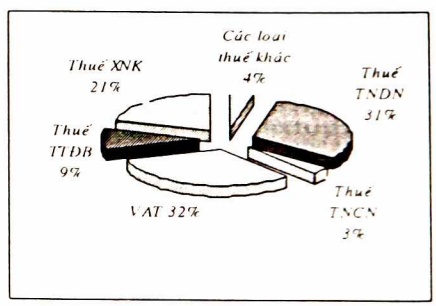
Nguồn: Bộ Tài chính

Biểu đồ 2: Tỉ trọng của các loại thuế khác nhau trong tổng thu từ thuế

Năm 1998



Năm 2003



Nguồn: Bộ Tài chính

Biểu đồ 2 phân chia các nguồn thu ngân sách khác nhau từ các loại thuế trong năm 1998 và 2003. Tỉ trọng

thu từ thuế TNDN và thuế VAT đều tăng trong thời kỳ này. Tỉ trọng tăng từ khoản mục thuế VAT tăng phần nào đã thể hiện việc một số loại thuế "khác" được thay bằng thuế VAT. Một xu thế ngân sách khác rất đáng chú ý là tỉ trọng thu ngân sách từ các loại thuế xuất nhập khẩu trong tổng thu từ thuế giảm. Thuế TNDN đã trở thành nguồn chính trong thu ngân sách từ thuế. Khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không kể dầu chiếm 7%. Thuế thu nhập cá nhân chỉ đóng góp một tỉ trọng nhỏ là 3% trong tổng thu từ thuế, mặc dù có thể hy vọng tỉ trọng này sẽ tăng lên khi GDP tăng lên và phương pháp quản lý thu thuế từ khu vực này đang được thay đổi. Thu từ đất tăng từ 2,5% tổng thu NSNN năm 2000 lên 6% năm 2003 và vẫn có xu hướng tăng lên.

Thu ngân sách khu vực dân doanh có bước phát triển tốt, từ chỗ chỉ chiếm 6,4% tổng thu ngân sách năm 2000, đến năm 2003 đạt là 7,3% và năm 2004 là 7,8%. Điều này cho thấy sự phát triển cả về quy mô, cả về chất lượng của khu vực kinh tế dân doanh. Năm 2004, khu vực kinh tế này đã đóng góp được 8,2% GDP, tăng 41% so với năm 2000.

Thu ngân sách từ hàng hoá xuất nhập khẩu (không kể VAT và thuế tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu) chiếm khoảng 17% trong tổng thu và viện trợ (tương đương với 23% của tổng thu từ thuế) trong giai đoạn 2001 - 2003. Có quan điểm cho rằng, thu ngân sách từ các nguồn này sẽ giảm mạnh khi Việt Nam thực hiện các cam kết thương mại quốc tế. Tuy nhiên, cần lưu ý một số điểm liên quan đến vấn đề này, đó là: (1) mặc dù thuế suất sẽ giảm xuống

song tổng kim ngạch nhập khẩu (cơ sở để thu thuế) có xu hướng tăng lên. Trong hai năm vừa qua, nhập khẩu đã tăng với tốc độ gần 25% một năm; (2) Thuế VAT và thuế tiêu thụ đặc biệt đánh vào hàng nhập khẩu vẫn tiếp tục được áp dụng; (3) quá trình hội nhập kinh tế sâu rộng hơn sẽ thúc đẩy kinh tế phát triển, làm tăng thu ngân sách từ các nguồn khác như thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, khi GDP tăng thì tỉ trọng thu ngân sách từ thuế xuất nhập khẩu trong GDP có xu hướng giảm, còn tỉ trọng thu từ các loại thuế khác sẽ tăng.

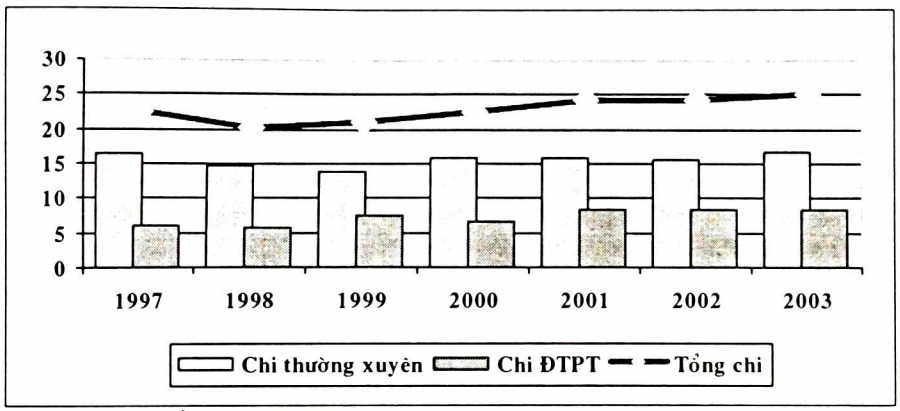
Để đảm bảo khả năng thu ngân sách từ các nguồn thuế khác cần tiến hành những cải cách cần thiết để cải tiến cơ cấu các loại thuế đó. Đồng thời, để quá trình tự do hóa thương mại đem lại những tác động mong muốn cho tăng trưởng GDP, cần phải có những cải cách quan trọng trong các lĩnh vực như cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, khu vực tài chính, cải cách hệ thống pháp luật và cải thiện môi trường để tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Những cải cách này hết sức quan trọng cho việc tăng cường khả năng cạnh tranh của hàng xuất khẩu.

b) Chi ngân sách Nhà nước

Năm 1999 đánh dấu một bước chuyển biến về quy mô tổng chi NSNN. Sau một thời gian giảm hoặc chững lại trong những năm trước đó, tỉ lệ chi NSNN trên GDP (không kể các khoản cho vay lại, chi chuyển nguồn và các khoản ghi thu, ghi chi) đã bắt đầu tăng khá đều đặn trong giai đoạn 1999 - 2003. Từ mức thấp nhất là 20,5% năm

1999 đã tăng lên 22,6% GDP năm 2000, 24,2% năm 2001 và 24,1% năm 2002 (Biểu đồ 3). Đến năm 2003, tỉ lệ này tăng mạnh, trên 25%.

Biểu đồ 3: Các xu thế chi ngân sách (tỉ lệ % trong GDP)



Nguồn: Bộ Tài chính

Trong giai đoạn 1998 - 2003, tổng chi NSNN tăng đáng kể với mức tăng trung bình hàng năm gần 16%. Tỉ trọng chi thường xuyên trong GDP tăng từ 14,7% năm 1998 lên 16,8% năm 2003, trong khi chi đầu tư phát triển tăng từ 5,7% lên 8,3% trong cùng kỳ.

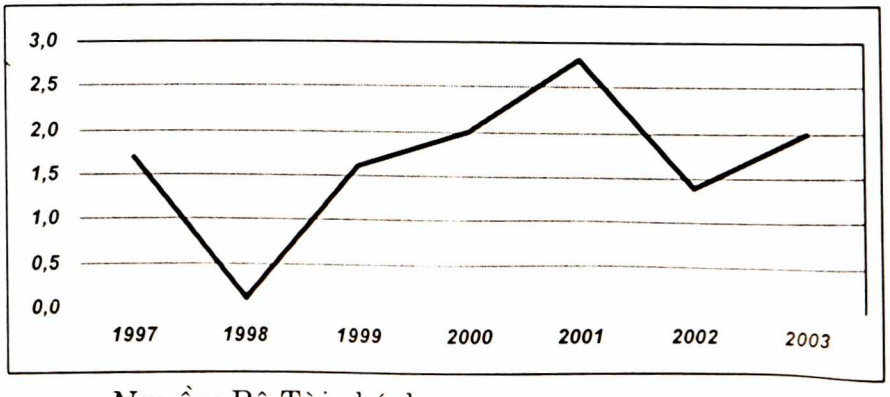
Tốc độ tăng trưởng chi tiêu cao đã tạo điều kiện thuận lợi cho Việt Nam cơ cấu lại các mục chi như: đảm bảo phân bổ hiệu quả hơn các loại hình chi tiêu (giữa chi đầu tư và chi thường xuyên như lương và tiền công, vận hành và bảo dưỡng, trả lãi vay...); đảm bảo phân bổ hiệu quả hơn giữa các ngành, lĩnh vực (giáo dục, y tế, giao thông vận tải, nông nghiệp...) và đảm bảo phân bổ công bằng, hướng về người nghèo nhiều hơn (giữa các vùng,

miền...). Tình hình tài chính tốt đã giúp giảm tác động tiêu cực của việc cơ cấu lại chi tiêu. Chi NSNN giai đoạn 1997 - 2003 đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể, đảm bảo thực hiện thành công các nhiệm vụ chính trị, duy trì sự ổn định vĩ mô và vai trò chủ đạo của kinh tế Nhà nước.

c) Bội chi ngân sách, các khoản ngoài ngân sách và tình hình nợ công

Giai đoạn 1997 - 2003, bội chi ngân sách vẫn ở mức thấp và kiểm soát được, với năm thấp nhất là 0,1% và năm cao nhất là 2,8% (Biểu đồ 4). Quốc hội đã thận trọng trong việc quyết định mức bội chi ngân sách, theo đó thâm hụt ngân sách bao gồm cả các khoản trả nợ gốc không được vượt quá 5% của GDP. Các nguồn thu của Chính phủ trang trải được toàn bộ các khoản chi thường xuyên, đồng thời dành một phần cho chi đầu tư phát triển. Chính phủ chỉ tiến hành vay để đảm bảo các khoản chi đầu tư phát triển và mức vay này luôn thấp hơn tổng mức chi đầu tư phát triển.

Biểu đồ 4: Bội chi ngân sách (tỉ lệ % trong GDP)



Nguồn: Bộ Tài chính

Cuối năm 2003, tổng nghĩa vụ phải trả nợ của Chính phủ kể cả các khoản ODA cho vay lại chiếm 33% GDP. Tuy nhiên tỉ lệ này còn chưa tính đến các hạng mục hiện nay còn để ngoài ngân sách. Đó là trái phiếu Chính phủ được phát hành để cấp vốn cho một số dự án cơ sở hạ tầng, công trái giáo dục dùng để kiên cố hóa các trường lớp học và chi phí tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh. Nếu đưa các hạng mục này vào số liệu nợ công thì tỉ lệ nợ công sẽ tăng thêm khoảng 3% nữa. Đây chưa phải là một tỉ lệ đáng báo động, song vẫn nên thận trọng với xu thế này. Nếu Chính phủ tiếp tục bội chi ngân sách với mức 2- 3% của GDP và nền kinh tế tăng trưởng với tốc độ 7- 8% thì tỉ lệ các khoản nợ trong ngân sách trên GDP vẫn còn có thể kiểm soát được.

d) Minh bạch tài chính

Minh bạch tài chính đóng vai trò rất quan trọng trong việc đảm bảo bền vững NSNN. Minh bạch tài chính đòi hỏi người dân phải nâng cao tính trách nhiệm trong việc kiểm tra, giám sát việc sử dụng nguồn tài chính của Chính phủ và chất lượng quản lý tài chính. Minh bạch tài chính cũng tạo điều kiện cho công tác giám sát của các cơ quan Chính phủ, các tổ chức xã hội và cộng đồng nhân dân về việc phân bổ và chi tiêu các nguồn lực công của quốc gia và chính quyền địa phương, đảm bảo nâng cao tính bền vững NSNN.

Việt Nam đã liên tục nỗ lực từ năm 1997 để tăng cường minh bạch tài chính. Những nỗ lực này được tiến

hành theo hai hình thức: (1) là thông báo các chính sách có liên quan đến định mức phân bổ, định mức chi tiêu, giao nhiệm vụ thu, chi và tổ chức giám sát; (2) là công khai phổ biến các con số, số liệu và tài liệu liên quan đến lập và quyết toán ngân sách hàng năm của NSNN ở các cấp chính quyền và đơn vị thụ hưởng ngân sách. Năm 1998, các số liệu cụ thể về thu chi ngân sách đã được công bố trên Niên giám Thống kê của Tổng cục Thống kê. Vào năm này và cũng là lần đầu tiên, thu chi ngân sách của Việt Nam được công khai trên Niên giám Thống kê Tài chính Chính phủ của Quỹ Tiền tệ Thế giới.

2. ĐÁNH GIÁ MỘT SỐ CHỈ TIÊU THỂ HIỆN TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. Trạng thái hiện tại của NSNN

Xu hướng ngân sách của nước ta trong những năm qua được thể hiện qua Bảng 1 - Tổng quan về các xu thế tài khóa. Sau những năm 1998 - 1999, khi vị thế ngân sách của Việt Nam bị xói mòn một cách đáng lo ngại do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng Châu Á, đến nay tình hình thu, chi ngân sách đã được cải thiện khả quan. Nguồn thu ngân sách đã tăng, vượt mức chi trả cho các khoản chi thường xuyên, nên vay nợ chủ yếu dùng để trang trải cho chi đầu tư. Thâm hụt ngân sách ở mức an toàn, dưới 3% GDP một năm, trong khi nền kinh tế vẫn tiếp tục tăng trưởng ở mức cao 7-8% một năm. Do đó, có thể thấy gánh nặng nợ của Việt Nam trong trung hạn là tương đối bền vững.

Tuy nhiên, theo đánh giá chung thì ngân sách Việt Nam hiện chưa toàn diện, nhiều hoạt động ngoài ngân sách chưa được đưa vào ngân sách chung để theo dõi, do đó dẫn đến hiện tượng nhiều nghĩa vụ tài chính của Nhà nước phát sinh nhưng lại không được thể hiện qua ngân sách. Hiện tượng các quỹ ngoài ngân sách xuất hiện ngày càng nhiều là một ví dụ, và đang đe doạ tính bền vững ngân sách của Việt Nam. Mặt khác, vẫn còn nguy cơ về gánh nặng cho ngân sách nảy sinh từ những hoạt động thua lỗ của các DNNN. Về cải cách thương mại cũng cần phải xem xét những tác động tiềm tàng đến thu ngân sách, việc thuế quan hoá các hàng rào phi thuế quan dự kiến sẽ đem lại kết quả tích cực về thu, song cũng cần phải xem xét và đánh giá tác động của những cải cách này lên việc khuyến khích những hoạt động kinh tế mới và tác dụng của chúng đối với thu thuế.

2.2. Tính bền vững trong cơ cấu thu ngân sách Nhà nước

Nguồn thu NSNN còn phụ thuộc quá nhiều vào thu từ dầu thô. Nguồn thu từ dầu thô thường chiếm tỉ trọng 20-25% tổng thu ngân sách. Vì thế, thu NSNN sẽ chịu ảnh hưởng rất lớn của sự biến động giá dầu trên thế giới. Ví dụ, năm 2000, giá dầu thô tăng 58%, nguồn thu từ dầu thô tăng 52% so với kế hoạch, nhờ đó tổng thu ngân sách tăng 10,4%, nghĩa là chiếm gần một nửa mức tăng thu trong năm đó. Trong năm 2003 và năm 2004 giá dầu tiếp tục tăng cao, và tất nhiên cũng đóng góp lớn vào việc tăng thu ngân sách.

Điều này cần được tính đến khi phân tích biến động về thu ngân sách qua các năm. Để khắc phục tình trạng này, Bộ Tài chính thường dùng phương pháp ước tính giá dầu theo kịch bản thấp nhất. Tuy điều này có thể giúp ngân sách đỡ chịu ảnh hưởng tiêu cực từ sự biến động giá dầu, nhưng sẽ gây sức ép khi phân bổ nguồn thu, và có thể dẫn đến tình trạng phải "hy sinh" một số chương trình mà có thể thực hiện nếu nguồn thu được dự báo chính xác. Hơn nữa, khi thu từ dầu thô vượt dự kiến có thể dẫn đến tình trạng phân bổ tuỳ tiện nguồn thu bổ sung này.

Một điểm cần lưu ý nữa là sự phụ thuộc của nguồn thu ngoài dầu thô vào thuế nhập khẩu. Nếu trong những năm 1995-1996, nguồn thu từ thuế nhập khẩu thường chiếm khoảng 25% tổng nguồn thu thì đến những năm 2000 còn chưa đến 15%. Một nguyên nhân chính là Việt Nam đang phải hạ dần hàng rào thuế quan theo lộ trình hội nhập. Tuy nhiên, thuế suất giảm có thể bù lại phần nào bằng việc gia tăng lượng hàng nhập khẩu (do cầu về hàng nhập khẩu tăng khi nền kinh tế tăng trưởng), làm cho nguồn thu từ thuế này có thể không bị giảm mạnh. Đồng thời, việc nâng cao hiệu quả hoạt động của ngành Hải quan có thể giúp giảm thất thu. Tuy nhiên, xét về lâu dài, nguồn thu này cần được thay thế dần bằng các loại thuế khác như thuế VAT, thuế TNDN và thuế thu nhập cá nhân... Như vậy, nâng cao năng lực thu thuế của Nhà nước sẽ là vấn đề cấp bách nhất để đảm bảo tính bền vững của nguồn thu ngân sách.

2.3. Tính bền vững trong chi NSNN

Những rủi ro có thể gặp phải trong chi tiêu công thường liên quan đến bốn nhóm: nghĩa vụ trực tiếp mang tính pháp lý, nghĩa vụ trực tiếp mang tính đạo đức, nghĩa vụ bất thường mang tính pháp lý và nghĩa vụ bất thường mang tính đạo đức.

Nghĩa vụ trực tiếp mang tính pháp lý là những nghĩa vụ đã được Chính phủ cam kết rõ ràng bằng luật hoặc trong các hợp đồng mà chắc chắn sẽ xảy ra trong mọi trường hợp. Đôi khi nghĩa vụ này còn được hiểu như những khoản chi tiêu "cứng", mà tiền lương của công chức Nhà nước là một ví dụ điển hình. Với một khu vực công cồng kềnh, số lượng công chức Nhà nước hưởng lương ngân sách đã tăng đến 3,5 triệu người năm 2000. Giai đoạn 1997- 2002, chi lương chiếm từ 27- 33% tổng chi tiêu, hay 43- 48% chi thường xuyên. Năm 2003, con số này đã tăng đến 36,5% tổng chi tiêu, chủ yếu do chính sách tăng tiền lương. Rõ ràng, với việc Chính phủ cam kết theo đuổi chương trình cải cách tiền lương thì chi lương cho đội ngũ công chức trong những năm tới còn có xu hướng tăng hơn nữa, nếu Chính phủ không có những biện pháp cương quyết để tinh giản biên chế. Việc Chính phủ ban hành Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ về mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính Nhà nước, Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ về Chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu, nếu thực hiện thành công, sẽ

là một biện pháp để hạn chế việc phình rộng bộ máy Nhà nước và chi hành chính. Tuy nhiên, những chính sách này đều nêu rõ Chính phủ có nghĩa vụ điều chỉnh mức khoán khi có những thay đổi về chính sách. Do đó nếu cải cách tiền lương tiếp tục được đẩy mạnh thì rõ ràng sẽ tạo thêm một sức ép về chi cho ngân sách.

Tương tự, với việc Chính phủ đang xúc tiến nhiều chương trình cải cách khác nhau, đòi hỏi về chi tiêu của Chính phủ để thực hiện thành công những cải cách đó có thể gây những sức ép lớn cho ngân sách trong thời gian tới, ví dụ như việc hình thành quỹ hỗ trợ lao động dôi dư cho chương trình cải cách DNNN, việc bố trí các khoản trả nợ trái phiếu của Chính phủ khi đến hạn... Do đó, một yêu cầu quan trọng là phải tính toán đầy đủ chi phí của các chương trình cải cách và đưa chúng vào dự toán ngân sách của những năm tới. Từ đó, Chính phủ có thể hình dung về nhiệm vụ cân đối ngân sách của mình trong trung hạn, và có quan điểm rõ ràng hơn về sắp xếp thứ tự ưu tiên các chương trình chi tiêu.

Nghĩa vụ trực tiếp mang tính đạo đức cũng là những nghĩa vụ chắc chắn sẽ xuất hiện trong tương lai, nhưng bản thân Chính phủ không mang tính pháp lý cam kết. Tuy nhiên, do những hậu quả to lớn mà chúng có thể gây ra cho xã hội nếu Chính phủ không can thiệp nên buộc lòng Chính phủ phải giải quyết. Điểm khác biệt cơ bản giữa các nghĩa vụ này với nghĩa vụ mang tính pháp lý là ở chỗ Chính phủ có cam kết trong luật hoặc một hợp đồng nào đó về nghĩa vụ của mình hay không? Rất khó đưa ra

những ví dụ rõ ràng về loại nghĩa vụ này ở Việt Nam, nhưng việc Chính phủ thành lập các quỹ hỗ trợ giải quyết việc làm có thể là một thí dụ. Tuy nhiên, rủi ro liên quan đến các loại nghĩa vụ này không lớn.

Nghĩa vụ bất thường mang tính pháp lý là những cam kết chi trả mang tính pháp lý của Chính phủ khi một sự kiện nào đó diễn ra. Như vậy, loại nghĩa vụ này khác cơ bản với nghĩa vụ trực tiếp ở chỗ Chính phủ chỉ phải thanh toán nếu rủi ro diễn ra. Chính điều này đã khiến Chính phủ không coi đó là một rủi ro ngân sách, dẫn đến việc cam kết quá nhiều và đe doạ tính bền vững ngân sách. ở Việt Nam, các nghĩa vụ này xuất hiện đáng lo ngại nhất dưới các dạng bảo lãnh vốn vay của Chính phủ đối với DNNN, của Ngân hàng Nhà nước đối với các ngân hàng thương mại quốc doanh (NHTMQD). Tuy nhiên, Chính phủ không khuyến khích các dạng bảo lãnh này và đưa ra các điều kiện ràng buộc, khiến cho việc tiếp cận được các khoản bảo lãnh đó không dễ dàng. Hiện nay, Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài chính là hai cơ quan chịu trách nhiệm về cấp bảo lãnh Nhà nước, nhưng tất cả đều cần sự phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ. Yêu cầu này cho thấy những bảo lãnh này có lẽ vẫn đang được kiểm soát chặt chẽ.

Nghĩa vụ bất thường mang tính đạo đức là những nghĩa vụ tuy Chính phủ không cam kết, nhưng do nhiều nguyên nhân khác nhau, vẫn phải thực hiện khi rủi ro diễn ra. Ví dụ, Chính phủ có thể phải chi đột xuất để cứu trợ thiên tai, hỗ trợ nông dân khi gặp mùa màng thất bát hay phát sinh dịch bệnh đối với vật nuôi, cây trồng... Ở Việt

Nam, loại chi tiêu lớn nhất để giải quyết các nghĩa vụ bấ thường mang tính đạo đức và thường gây lo ngại nhiề nhất về tính bền vững ngân sách là các khoản cứu tr DNNN thua lỗ hay tái cấp vốn cho các NHTMQD thua lỗ Sự làm ăn kém hiệu quả của các DNNN có quan hệ chặ chẽ đến số phận của các NHTMQD, vì DNNN là khác hàng chính của họ, và các khoản vay nợ của DNNN thườn chiếm tới 75% tổng tài sản của NHTMQD. Tính đến cuố năm 2003, Chính phủ đã phải cứu trợ các NHTMQD thu lỗ bằng cách phát hành 7,75 nghìn tỉ tiền trái phiếu, tươn đương với 1,4% GDP của năm này. Mặc dù trái phiếu nà không ngay lập tức tạo ra yêu cầu thanh toán đối với Bộ Tà chính, nhưng Chính phủ vẫn phải trả lãi, và suy cho cùn cũng phải trả cả gốc nữa. Việc tái cấp vốn cho cá NHTMQD có nhiều khả năng tiếp tục diễn ra trong v năm tới. Đó sẽ là gánh nặng bất thường cho ngân sách.

Tóm lại, rủi ro về phía chi tiêu của Việt Nam lớ nhất là các khoản nghĩa vụ bất thường mang tính đạo đứ liên quan đến việc xử lý các DNNN và các NHTMQD thu lỗ. Do đó, mức độ thành công của công cuộc cải cách kl vực này trong tương lai sẽ có ý nghĩa quyết định đối v mức độ bền vững trong chi tiêu ngân sách của Việt Nam.

2.4. Mức độ bền vững về nợ

Nhìn tổng thể, nợ ngân sách của Chính phủ Việt Na gồm khoảng 1/3 là nợ trong nước. Hầu hết nợ nước ngoài c Việt Nam là các khoản vay ODA với lãi suất ưu đãi và tl gian ân hạn dài. Theo đánh giá chung, vị thế nợ nước ngo của Việt Nam vẫn nằm trong giới hạn an toàn tiêu chuẩn

nợ bền vững của thế giới. Hiện tại Chính phủ không có bất kỳ khoản nợ đọng nào với các tổ chức hoặc Chính phủ nước ngoài. Tuy nhiên, xét về vấn đề quản lý nợ nước ngoài cũng nảy sinh một số vấn đề cần lưu tâm. Trước hết là về tính minh bạch. Mặc dù các nhà tài trợ cũng như đầu tư nước ngoài rất quan tâm đến tình hình nợ nước ngoài của Việt Nam, nhưng thông tin về vấn đề này hiện nay vẫn chưa được công khai hoá. Thứ hai, số liệu về nợ của Việt Nam cũng chưa toàn diện, nhiều khoản công nợ bất thường vẫn chưa được phản ánh đầy đủ. Thứ ba, cơ chế quản lý nợ nước ngoài ở Việt Nam vẫn còn chồng chéo. Hiện tại, các khoản nợ của DNNN do Bộ Tài chính theo dõi, nợ của các NHTMQD do Ngân hàng Nhà nước kiểm soát, còn Bộ KH&ĐT lại đảm nhiệm tất cả mọi hoạt động liên quan đến đàm phán và ký kết các khoản vay ODA. Việc thiếu vắng một cơ quan Chính phủ quản lý tập trung các khoản nợ này đang gây nhiều khó khăn cho việc kiểm soát nợ nước ngoài của quốc gia. Cuối cùng, một số thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh hiện được phép vay nước ngoài để phát triển, mặc dù điều này mở ra một cơ chế linh hoạt hơn để các thành phố có thể trực tiếp tìm kiếm các nguồn vốn từ bên ngoài để đáp ứng nhu cầu phát triển, nhưng cơ chế mới vẫn kèm theo một đòi hỏi thận trọng là các khoản vay nước ngoài phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, điều đó sẽ đòi hỏi một sự phối hợp chặt chẽ hơn nữa giữa Trung ương và địa phương trong việc quản lý nợ nước ngoài.

Trong khi nợ nước ngoài nhìn chung là vẫn kiểm soát được khá chặt chẽ thì nợ trong nước lại nổi lên như một vấn đề

đáng lo ngại hơn. Hình thức huy động vốn trong nước hiện nay chủ yếu là phát hành trái phiếu Chính phủ ngắn hạn (1 - 2 năm, và hiện đã có trái phiếu 5 năm), do đó sẽ gây ra gánh nặng trả nợ ngay trong thời gian tới, cho dù lúc đó các công trình được tài trợ bằng nguồn vốn này có thể chưa phát huy được tác dụng. Tổng giá trị trái phiếu phát hành đã tăng từ 7,8 nghìn tỉ đồng năm 1997 lên đến 34 nghìn tỉ đồng tính đến cuối năm 2002. Trái phiếu phát hành chủ yếu để tài trợ cho ngành giáo dục, cơ sở hạ tầng giao thông, thủy lợi và Quỹ Hỗ trợ phát triển (HTPT). Được thành lập từ năm 2000, mục tiêu của quỹ HTPT này là Chính phủ chỉ định việc cho vay đối với những hoạt động có hiệu quả xã hội cao, nhưng lại ít có khả năng thu lợi nhuận, điều này càng làm những khoản vay này thêm rủi ro. Nguồn vốn của quỹ HTPT một phần được trích từ các khoản vay nước ngoài của Chính phủ, phần khác là vay trong nước. Đến cuối năm 2003, quỹ này đã huy động 27 nghìn tỉ VND trên thị trường nội địa (tức là khoản 1.4%GDP mỗi năm), với khách hàng chính là các DNNN. Như vậy, khả năng trả nợ của những DNNN này sẽ ảnh hưởng rất lớn đến tính bền vững của ngân sách trong tương lai, mặc dù hiện tại nợ quá hạn mới chỉ chiếm khoảng 3% giá trị của Quỹ. Nghị định 106/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 của Chính phủ về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước nhằm thu hẹp phạm vi cho vay của quỹ và xiết chặt hơn việc thu hồi nợ là một động thái của Chính phủ nhằm giảm bớt rủi ro của việc cho vay qua Quỹ HTPT. Hiện nay, Quỹ HTPT đã được chuyển thành Ngân hàng phát triển, do đó các hoạt động của định chế này trở nên minh bạch và được kiểm soát chặt chẽ hơn. Điều đó cũng giảm bớt nguy cơ thiếu bền vững của ngân sách.

Như vậy, nhìn chung tình hình vay nợ của Việt Nam hiện vẫn trong khả năng kiểm soát. Tuy nhiên, vấn đề quản lý nợ trong nước cần được đặc biệt quan tâm, khi mà tỉ trọng của chúng trong tổng nợ Chính phủ đang có xu hướng gia tăng.

2.5. Công tác quản lý tài chính công

Yếu tố cuối cùng có liên quan chặt chẽ đến tính bền vững ngân sách là hiệu quả và hiệu lực của công tác quản lý tài chính công. Những hạn chế chính trong công tác quản lý tài chính công ở Việt Nam hiện nay là:

(1) Các khoản chi tiêu bị trì hoãn hoặc nợ đọng

Mặc dù rất khó có số liệu để minh chứng cho điều này, nhưng một số dấu hiệu cho thấy vấn đề này cũng khá nghiêm trọng, Ví dụ, việc bảo dưỡng các công trình hạ tầng không được bố trí đủ kinh phí đã được phát hiện từ Báo cáo Đánh giá chi tiêu công năm 2000, nhưng đến nay dường như chưa có sự cải thiện. Tỉ trọng của khoản chi tiêu này từ năm 1997 đến 2002 đã giảm từ 23,4% xuống còn 17% tổng chi tiêu, trong khi tỉ trọng của chi đầu tư tăng từ 31% lên 40,5%. Tuy nhiên, theo tính toán, hiệu quả đầu tư vào chi bảo dưỡng lớn hơn nhiều so với đầu tư xây dựng mới, đặc biệt trong nông nghiệp và giao thông.

(2) Sự thay đổi thường xuyên của luật thuế

Do đang trong quá trình cải cách thuế nên việc hệ thống thuế của Việt Nam phải thay đổi là điều không tránh khỏi. Tuy nhiên, việc điều chỉnh luật thuế quá

nhiều và nhanh đến mức không cần thiết sẽ có ảnh hưởng bất lợi đến nguồn thu và ngân sách nói chung. Điều này có thể thấy rõ qua sự thay đổi luật thuế VAT liên tục trong những năm 1999 - 2000, đã làm cho môi trường kinh doanh không ổn định, tạo nhiều kẽ hở cho việc trốn lậu thuế và gây mất ổn định nguồn thu thuế của ngân sách.

(3) Thiếu một khuôn khổ trung hạn cho việc lập ngân sách

Tính bền vững ngân sách đòi hỏi phải có cái nhìn dài hạn hơn trong việc lập và phân bổ ngân sách, để mỗi khi đề xuất chính sách, các nhà hoạch định chính sách có thể lường trước được những tác động về mặt ngân sách mà chính sách đó gây ra trong những năm tiếp theo. Việc lập ngân sách hiện nay cho từng năm đang là một hạn chế. Việc chuyển sang lập ngân sách theo MTEF có thể là một hướng cải cách. Hiện tại, MTEF đang được thực hiện thí điểm ở một số ngành và địa phương.

(4) Hoạt động kiểm toán NSNN còn nhiều hạn chế

Trong những năm qua, nhiệm vụ kiểm toán NSNN do KTNN đảm nhận. Đồng thời, có nhiều cơ quan khác thực hiện thanh tra, kiểm tra các số liệu về ngân sách như Thanh tra Chính phủ, thanh tra tài chính của Bộ Tài chính và các bộ chuyên ngành. Sự chồng chéo về chức năng, quy trình thủ tục kiểm toán ngân sách chưa hoàn thiện... gây ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng hoạt động kiểm toán của KTNN.

Chương 5

THỰC TRẠNG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN VÀ PHÂN TÍCH ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN TRONG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN

1. THỰC TRẠNG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1.1. Căn cứ pháp lý và đối tượng kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước

Từ khi thành lập KTNN (1994) đến nay, kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN luôn được coi là nhiệm vụ trọng tâm của KTNN. Điều 1, Nghị định số 70/CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ về thành lập cơ quan KTNN đã ghi rõ: "KTNN giúp Chính phủ thực hiện chức năng kiểm

tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế Nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do Nhà nước cấp". Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ thay thế cho Nghị định số 70/CP cũng ghi: "KTNN là cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện chức năng kiểm toán, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của Báo cáo quyết toán NSNN các cấp và Báo cáo quyết toán NSNN; Báo cáo quyết toán, Báo cáo tài chính của cơ quan, đơn vị tổ chức có sử dụng NSNN; kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng NSNN và tài sản công theo kế hoạch kiểm toán hàng năm được Chính phủ phê duyệt và các nhiệm vụ kiểm toán đột xuất do Thủ tướng Chính phủ giao hoặc do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu".

Luật KTNN được Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14/6/2005 đã quy định đối tượng kiểm toán của KTNN là hoạt động có liên quan đến quản lý, sử dụng NSNN, tiền và tài sản Nhà nước. Luật KTNN cũng xác định rõ chức năng của KTNN là kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động đối với mọi cơ quan, tổ chức có quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước. Hoạt động kiểm toán của KTNN là việc kiểm tra, đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính; tính tuân thủ pháp luật; tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước.

Như vậy, kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN để phục vụ cho việc xem xét, phê chuẩn của Quốc hội là một trong những nhiệm vụ cơ bản của KTNN. Để thực hiện tốt nhiệm vụ quan trọng này, những năm qua KTNN luôn chú trọng xây dựng và hoàn thiện các quy định về chuẩn mực kiểm toán, quy trình kiểm toán, phân công nhiệm vụ kiểm toán theo chuyên ngành; đổi mới cách thức, phương pháp và nội dung kiểm toán.

Đối tượng kiểm toán: Theo quy định của Luật NSNN, NSNN được quản lý tập trung thống nhất từ Trung ương đến các địa phương (tỉnh, huyện, xã) và được phân chia thành ngân sách Trung ương (NSTW) và NSĐP; bao gồm 04 cấp ngân sách là: NSTW (ngân sách của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan khác ở Trung ương); ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là ngân sách tỉnh); ngân sách cấp huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện); ngân sách cấp xã, phường, thị trấn (gọi chung là ngân sách cấp xã). Báo cáo quyết toán NSNN (tổng quyết toán NSNN) được lập trên cơ sở số liệu tổng hợp từ báo cáo quyết toán ngân sách của tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và báo cáo quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán cấp I trực thuộc ngân sách Trung ương, cho nên để kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN thì phải dựa trên kết quả kiểm toán NSĐP cấp tỉnh và báo cáo quyết toán ngân sách của các Bộ, ngành, đoàn thể Trung ương.

Xác định rõ hệ thống các cấp ngân sách, nhiệm vụ thu, chi của từng cấp và mối quan hệ giữa chúng là cơ sở

quan trọng cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của KTNN trong lĩnh vực kiểm toán ngân sách Nhà nước, phục vụ cho việc xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN.

1.2. Tổ chức kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước và nội dung kiểm toán

Trong những năm qua, nhiệm vụ kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN thường được giao cho KTNN chuyên ngành II đảm nhiệm và có sự phối kết hợp, tham gia kiểm toán của một số đơn vị tham mưu và KTNN chuyên ngành khác. Cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN được thực hiện từ tháng 12 năm trước đến giữa tháng 2 năm sau, do phải chờ Bộ Tài chính lập xong báo cáo quyết toán NSNN và phải chờ kết quả tổng hợp tất cả các cuộc kiểm toán được thực hiện trong năm (các cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN các cấp được tổ chức thực hiện từ tháng 3 đến tháng 11 hàng năm).

Việc kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN các cấp được phân giao cho các đơn vị chuyên ngành kiểm toán NSNN thực hiện. Trên cơ sở nhiệm vụ kiểm toán hàng năm được giao, các đơn vị xây dựng kế hoạch kiểm toán tổng thể cả năm, thông thường chia thành 3 đợt (mỗi đợt gồm 1 hoặc nhiều cuộc kiểm toán). Đợt 1 từ tháng 4 đến tháng 6, đợt 2 từ tháng 7 đến tháng 9, đợt 3 từ tháng 9 đến tháng 11. Các cuộc kiểm toán đều phải tuân thủ các quy định của KTNN về quy trình, chuẩn mực kiểm toán, hệ thống mẫu biểu hồ sơ, giám sát và kiểm tra chất lượng kiểm toán.

a) Tổ chức kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương

Nhiệm vụ kiểm toán NSĐP chủ yếu do KTNN khu vực đảm nhiệm. Ngoài ra các KTNN chuyên ngành cũng thực hiện một số cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương theo sự phân công của Tổng KTNN. Kiểm toán báo cáo quyết toán NSĐP được tiến hành theo đúng quy trình kiểm toán NSNN đã được Tổng KTNN quy định, bao gồm 4 giai đoạn: lập kế hoạch kiểm toán; thực hiện kiểm toán; lập và gửi báo cáo kiểm toán; kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán. Về cơ bản, trình tự các bước công việc trong 4 giai đoạn cũng giống như các cuộc kiểm toán khác. Tuy nhiên, do đối tượng chính trong cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương là báo cáo quyết toán NSNN tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, nên phương thức tổ chức và nội dung các bước công việc cụ thể trong giai đoạn thực hiện kiểm toán cũng có một số đặc điểm riêng.

Khi kiểm toán báo cáo quyết toán NSĐP, công việc kiểm toán được chia thành 3 mảng chính, gồm: kiểm toán tại các cơ quan quản lý tài chính tổng hợp như: Sở Tài chính, KBNN, Cục Thuế, Cục Hải quan, Sở Kế hoạch và Đầu tư; kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách cấp dưới (huyện, xã), kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị dự toán, các Ban quản lý dự án và các DNNN trực thuộc tỉnh. Việc lựa chọn các đơn vị được kiểm toán phụ thuộc kết quả khảo sát, đánh giá trọng yếu trong giai đoạn lập kế hoạch kiểm toán và kết quả kiểm toán tổng hợp. Nội dung cơ bản

của kiểm toán báo cáo quyết toán NSĐP bao gồm: kiểm toán báo cáo quyết toán thu NSNN trên địa bàn (kiểm toán thu) và quyết toán chi NSĐP (kiểm toán chi). Với hai nội dung cơ bản như vậy, đoàn kiểm toán thường chia thành các tổ kiểm toán thu và tổ kiểm toán chi.

Kiểm toán thu thường được bắt đầu từ kiểm toán việc quản lý thu và tình hình nợ đọng thuế tại Cục Thuế (thu nội địa) và tại Cục Hải quan (thu thuế XNK), sau đó sẽ lựa chọn một số DNNN trên địa bàn để kiểm toán việc chấp hành nghĩa vụ với NSNN. Ngoài ra, kiểm toán thu còn phải kiểm tra, đánh giá việc quản lý Nhà nước về chấp hành, chỉ đạo điều hành các chính sách chế độ thuế trên địa bàn; đánh giá việc quản lý nguồn thu, bồi dưỡng, xây dựng nguồn thu để không ngừng tăng thu NSNN. Trong quá trình kiểm toán NSNN, KTNN có trách nhiệm phát hiện những bất cập trong chủ trương, chính sách chế độ quản lý thu thuế để phản ánh và kiến nghị với Chính phủ, Quốc hội có biện pháp sửa đổi, bổ sung hoàn chỉnh.

Kiểm toán chi với mục tiêu là xác định tính đúng đắn, trung thực của báo cáo quyết toán các khoản chi NSĐP trong năm. Tổng số chi ngân sách của NSĐP bao gồm: số chi ngân sách của các cơ quan, đoàn thể, tổ chức trực thuộc UBND tỉnh; số chi ngân sách của các cơ quan, tổ chức thuộc các huyện (quận) quản lý và số chi của ngân sách xã (phường) quản lý. Do đó, báo cáo quyết toán chi ngân sách của một tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (chi NSĐP) được tổng hợp trên cơ sở báo cáo quyết toán chi ngân sách của các cơ quan (đoàn thể, ban, ngành) thuộc

UBND tỉnh, báo cáo quyết toán chi ngân sách của các huyện và báo cáo quyết toán chi ngân sách của các xã. Đó là một khối lượng công việc rất lớn, đòi hỏi phải tổng hợp chi tiết các khoản chi, phân loại theo đúng quy định; phải đối chiếu với số liệu quyết toán với số tiền đã cấp ra từ KBNN tỉnh. Do đó, công tác kiểm toán chi phải xuất phát từ kiểm toán tổng hợp báo cáo quyết toán tại Sở Tài chính, với cơ sở để lập báo cáo quyết toán là báo cáo của các đơn vị dự toán cấp I, cấp II, các huyện, các xã; Kiểm tra, đối chiếu số liệu tại KBNN. Trên cơ sở kết quả kiểm toán tổng hợp sẽ tiến hành tổ chức kiểm toán chi tiết tại các đơn vị cấp huyện, xã; các cơ quan, tổ chức đoàn thể trực thuộc UBND tỉnh. Bên cạnh việc kiểm tra số liệu quyết toán chi NSĐP, trong quá trình kiểm toán chi phải kiểm tra, đánh giá quá trình điều hành chi ngân sách cho việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị của địa phương, việc tuân thủ pháp luật trong chi NSNN.

b) Tổ chức kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước bộ, ngành Trung ương

Trong những năm qua, KTNN chưa xây dựng quy trình kiểm toán riêng đối với các bộ, ngành Trung ương (gọi chung là bộ) mà thực hiện theo quy trình kiểm toán chung của KTNN, bao gồm 4 bước đã nêu trên. Khác với quyết toán NSĐP do HĐND phê chuẩn và có sự xác nhận của KBNN, báo cáo quyết toán ngân sách của bộ chỉ do cán bộ chuyên quản của Bộ Tài chính thẩm định. Việc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách của một bộ được tiến hành theo phương thức: kiểm toán tổng hợp tại Vụ

Tài chính của bộ, đồng thời với kiểm toán chi tiết tại các đơn vị dự toán trực thuộc bộ. Kiểm toán chọn mẫu các đơn vị dự toán (cấp II, III), xác định tính trung thực của các số liệu có liên quan trong báo cáo quyết toán do Vụ Tài chính của Bộ lập; đánh giá việc chấp hành các chính sách, chế độ trong quản lý ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước. Đồng thời qua đó, đánh giá công tác quản lý, điều hành ngân sách của Bộ. Kết quả kiểm toán tại các đơn vị dự toán được tổng hợp vào báo cáo kiểm toán để nhận xét, đánh giá chung về công tác quản lý, điều hành ngân sách của bộ và tại các đơn vị trực thuộc Bộ.

c) Tổ chức kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước

Báo cáo quyết toán NSNN do Bộ Tài chính lập. Kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của KTNN. Nhiệm vụ này đã được quy định rõ ràng trong Luật KTNN. Trước năm 2004, KTNN chỉ thực hiện thẩm định báo cáo quyết toán NSNN và báo cáo kết quả, cung cấp thông tin cho Uỷ ban Kinh tế - Ngân sách của Quốc hội để Uỷ ban tổng hợp, lập báo cáo thẩm tra báo cáo quyết toán NSNN trước Quốc hội. Từ năm 2004, KTNN tổ chức thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN như một cuộc kiểm toán độc lập; kết quả kiểm toán được gửi đến các đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, đến nay KTNN chưa ban hành quy trình riêng về kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước; chưa quy định cụ thể về nội dung kiểm toán, phạm vi kiểm toán và phương pháp kiểm toán.

Thực tế những năm qua, việc kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN đều có mục tiêu là xác định tính trung thực và hợp pháp của Báo cáo quyết toán NSNN, việc tuân thủ Luật NSNN, các Nghị quyết của Quốc hội và các văn bản pháp luật trong quản lý điều hành và sử dụng NSNN. Nội dung kiểm toán gồm các khoản thu, chi NSNN. Kiểm toán thu NSNN tập trung vào đánh giá khái quát các chỉ tiêu thực hiện trong năm, công tác quản lý thu (bao gồm thu nội địa và thu từ hoạt động xuất nhập khẩu). Kiểm toán chi NSNN chủ yếu đi sâu đánh giá các khoản chi xây dựng cơ bản, chi thường xuyên với một số nội dung chi chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi NSNN như sự nghiệp giáo dục đào tạo, sự nghiệp y tế, sự nghiệp khoa học công nghệ...

Cuộc kiểm toán được tiến hành tại một số đơn vị có liên quan của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân) và Bộ Tài chính (Vụ NSNN, Vụ hành chính sự nghiệp, Vụ Đầu tư, Vụ Tài chính đối ngoại, KBNN, Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan).

Tại Vụ NSNN, kiểm tra việc tổng hợp số liệu báo cáo quyết toán NSNN, cơ sở lập báo cáo quyết toán NSNN. Số liệu phải chính xác, trung thực, đầy đủ và phải được tổng hợp từ báo cáo quyết toán của các đơn vị, cơ quan tài chính cấp dưới và từ các sổ kế toán chi tiết sau khi đã được kiểm tra, đối chiếu; Số liệu trong báo cáo phải theo đúng các nội dung trong dự toán được duyệt, theo đúng mục lục NSNN. Tổ kiểm toán đối chiếu số liệu giữa báo cáo quyết toán NSNN do Bộ tài chính lập với báo cáo thu, chi NSNN do KBNN lập, báo cáo thu do Tổng cục Thuế và Tổng cục Hải

quan lập... Trên cơ sở đối chiếu số liệu và công tác tổng hợp số liệu quyết toán để xác định tính chính xác giữa báo cáo quyết toán thu, chi NSNN với báo cáo quyết toán NSNN và số chênh lệch, nguyên nhân chênh lệch (nếu có). Ngoài ra, KTV cũng kiểm tra tính trung thực, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN về mẫu biểu quy định; tính thống nhất, hệ thống của các chỉ tiêu trong báo cáo; thời hạn lập báo cáo và gửi cho KTNN.

Tại KBNN, kiểm tra báo cáo thu, chi NSNN, số dư các tài khoản tiền gửi của NSNN và của các đơn vị dự toán thuộc NSNN gửi tại KBNN, công tác kiểm soát chi tại KBNN, công tác cấp phát vốn xây dựng cơ bản do KBNN đảm nhận và công tác quyết toán vốn xây dựng cơ bản. Thông qua kết quả làm việc tại KBNN, KTNN có cơ sở đối chiếu với báo cáo quyết toán NSNN do Vụ NSNN lập. Các phát hiện chênh lệch hoặc sai sót từ báo cáo thu, chi NSNN tại KBNN cũng là cơ sở để hình thành các đánh giá nhận xét về báo cáo quyết toán NSNN.

Tại Tổng cục Thuế và Tổng cục Hải quan: Đây là hai cơ quan có chức năng hành thu NSNN theo quy định của pháp luật. Số liệu về công tác quản lý thu NSNN thu thập tại 2 cơ quan này là cơ sở quan trọng để đánh giá báo cáo thu NSNN do Bộ Tài chính lập. Tại 2 cơ quan này, tập trung kiểm toán tình hình thực hiện dự toán thu nội địa, thu từ xuất nhập khẩu, báo cáo miễn, giảm, hoàn thuế, báo cáo về thuế nợ đọng, báo cáo thu theo lĩnh vực như thu từ kinh tế quốc doanh, thu ngoài quốc doanh, thu thế nhà đất, thu xổ số kiến thiết, thuế xuất nhập khẩu, thu phí, lệ phí...

Tại Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân - Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Theo Luật NSNN, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội của cả nước và các cân đối chủ yếu của nền kinh tế quốc dân, trong đó có cân đối tài chính, tiền tệ, vốn đầu tư xây dựng cơ bản làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch tài chính-ngân sách; phối hợp với Bộ Tài chính lập dự toán NSNN; lập phương án phân bổ ngân sách Trung ương trong lĩnh vực chi đầu tư phát triển và chi Chương trình mục tiêu quốc gia. Đây là các khoản chi quan trọng, có ảnh hưởng lớn đến cân đối thu, chi NSNN. Do vậy, để đánh giá, xác định cơ sở pháp lý, tính cân đối của các nguồn vốn trong lập dự toán, thực hiện dự toán chi đầu tư phát triển, cần phải kiểm tra, đối chiếu số liệu của Bộ Tài chính với Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Ngoài ra, còn kiểm tra tính pháp lý, hợp lý của kế hoạch đầu tư, cơ cấu đầu tư cũng như nhu cầu vốn đầu tư...

Sau khi kết thúc kiểm toán tại các đơn vị liên quan, Đoàn kiểm toán lập báo cáo kiểm toán, trình lãnh đạo KTNN xét duyệt và lấy ý kiến của Bộ Tài chính theo trình tự và thủ tục như đối với các cuộc kiểm toán thông thường khác. Căn cứ vào kết quả kiểm toán và giải trình của Bộ Tài chính về kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN do Bộ lập; trên cơ sở kết quả kiểm toán các cuộc kiểm toán thực hiện trong năm, KTNN lập một báo cáo tổng hợp chung, đưa ra các ý kiến đánh giá, nhận xét về báo cáo quyết toán NSNN và công tác quản lý, điều hành, sử dụng NSNN trong năm ngân sách được kiểm toán. Báo cáo được

gửi tới Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội để Uỷ ban có thêm thông tin đáng tin cậy cho việc xem xét, thẩm tra báo cáo quyết toán NSNN. Báo cáo kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN được gửi tới từng đại biểu Quốc hội vào khoảng cuối tháng 3 đến đầu tháng 4, trước khi diễn ra kỳ họp Quốc hội. Báo cáo kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN là căn cứ quan trọng để Quốc hội thảo luận, xem xét và phê chuẩn báo cáo quyết toán NSNN.

2. THỰC TRẠNG PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN TRONG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN

2.1. Những vấn đề chung

Hàng năm, KTNN tiến hành thẩm định (kiểm toán từ năm 2004) báo cáo quyết toán NSNN và khoảng 45- 50% báo cáo quyết toán NSNN các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác ở Trung ương. Kết quả kiểm toán không chỉ góp phần tăng thu, tiết kiệm chi cho NSNN hàng ngàn tỷ đồng mà quan trọng hơn là đã góp phần làm lành mạnh và minh bạch nền tài chính quốc gia, thúc đẩy các cấp ngân sách, các tổ chức, các đơn vị có liên quan khắc phục, sửa chữa các yếu kém, bất cập, hoàn thiện hệ thống quản lý. Thời gian qua, tuy việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN chưa có tính hệ thống và phương pháp phân tích, đánh giá cụ thể; nhưng trong quá trình kiểm toán và trong báo cáo kiểm toán về báo cáo quyết toán NSNN các cấp,

KTNN luôn đề cập đến các nhân tố ảnh hưởng đến tính bền vững của NSNN. Thông qua kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN các cấp, KTNN phân tích, đánh giá: việc lập và giao dự toán thu, chi NSNN; chấp hành dự toán thu, chi NSNN; công tác quản lý, điều hành ngân sách. Đó là cơ sở để tổng hợp số liệu, tình hình giúp cho việc phân tích, đánh giá tính ổn định, bền vững của NSNN trong Báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN (tổng quyết toán).

Kết quả kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN hàng năm của KTNN được báo cáo trước Quốc hội để làm cơ sở cho Quốc hội xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN. Trong báo cáo kiểm toán thể hiện rõ sự xác nhận của KTNN về tính đúng đắn, trung thực của Báo cáo quyết toán NSNN, xác định rõ về tổng thu, tổng chi, số bội chi. Mặt khác, quan trọng hơn và cũng chiếm nhiều dung lượng hơn trong báo cáo kiểm toán, đó là những phân tích, đánh giá của KTNN về thực trạng ngân sách, những bất hợp lý trong cơ cấu thu, chi ngân sách, tỷ lệ nợ so GDP và đánh giá những tồn tại, bất cập trong công tác quản lý, điều hành ngân sách.

Đối với nội dung kiểm toán thu NSNN: Kiểm toán việc xây dựng dự toán và giao dự toán thu cho các đơn vị có nhiệm vụ thu NSNN xem dự toán có sát với tình hình thực tế của từng địa phương, đã khai thác hết tiềm năng thực tế hay không? Đồng thời có nuôi dưỡng nguồn thu không? Có bảo đảm tính tích cực? Cao hơn so với thực hiện năm trước? Các nguồn thu đã được tính toán và đưa đầy đủ vào trong dự toán chưa? Đối với các đơn vị có nhiệm vụ

thu NSNN có thực hiện đúng quy định của các luật thuế (tính đúng, tính đủ số thu, thực hiện đúng các chế độ về hoàn thuế, miễn giảm thuế) không? Tại các đối tượng nộp thuế, kiểm toán việc chấp hành nghĩa vụ với NSNN, tình hình tài chính, đánh giá hiệu quả sản xuất kinh doanh để đánh giá khả năng phát triển, nộp thuế của doanh nghiệp và các tác động đến thu NSNN.

Đối với chi NSNN: KTNN tiến hành kiểm tra việc xây dựng dự toán chi NSNN để tham gia ý kiến với các đơn vị xem dự toán chi có phù hợp với các chức năng, nhiệm vụ được giao không? Việc phân bổ kinh phí của cơ quan tài chính cho các đơn vị dự toán các cấp có tuân thủ nghị quyết của Quốc hội và HĐND các cấp, các đơn vị có chấp hành đúng quy định của Luật NSNN, tính tiết kiệm và các chính sách, chế độ quy định trong quá trình quản lý và sử dụng NSNN. Qua kiểm toán, KTNN đã phát hiện nhiều trường hợp vi phạm Luật NSNN và cơ chế quản lý tài chính như: ban hành các văn bản không đúng thẩm quyền, sử dụng kinh phí sai chế độ, vượt định mức, lập chứng từ không đúng chế độ... KTNN đã kiến nghị với các cơ quan chức năng thu hồi, giảm cấp phát NSNN và huỷ bỏ các văn bản ban hành không đúng thẩm quyền, trái với chính sách chế độ của Nhà nước. Ngoài ra, KTNN bước đầu cũng đã cung cấp một số thông tin, dữ liệu cần thiết cho Quốc hội và Chính phủ trong việc xem xét, phê chuẩn Quyết toán NSNN và đóng góp ý kiến hoàn thiện Luật NSNN cũng như các chính sách, chế độ quản lý tài chính, ngân sách có liên quan.

Những vấn đề nêu trên chưa phải là những phân tích, đánh giá toàn diện, đầy đủ về tính bền vững của NSNN, nhưng qua đó có thể đánh giá sơ bộ, bước đầu về thực trạng NSNN và tính bền vững của NSNN.

2.2. Lập và giao dự toán

Dự toán thu NSNN ở một số lĩnh vực còn chưa có tính tích cực, chưa sát thực tế, chưa dự tính hết nguồn thu phát sinh trong năm. Nhiều khoản thu giao quá thấp so với khả năng thực hiện và chưa tính đến số tồn đọng của năm trước. Lập dự toán chưa thực sự dựa trên các căn cứ khoa học như: mức tăng trưởng kinh tế; kết quả phân tích, đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch ngân sách của các năm trước. Công tác dự báo chưa sát thực tế nên số liệu làm căn cứ xây dựng dự toán không có độ tin cậy cần thiết;... Một số địa phương vì lợi ích cục bộ, khi xây dựng dự toán đã không tính hết các nguồn thu, xây dựng dự toán thu thấp để được thưởng số vượt thu. Trong nhiều năm qua, dự toán mới giao được phần NSNN cấp, các khoản thu từ hoạt động sự nghiệp có thu không được giao hoặc giao không đầy đủ trong dự toán, dẫn đến hiện tượng thu, chi ngoài dự toán.

Cơ chế bổ sung ngân sách Trung ương cho NSĐP trong điều kiện dự toán thu, chi không sát với thực tế, không cân đối hết các nguồn thu, nhiệm vụ chi đã phần nào bị giảm tác dụng. Dự toán thu, đặc biệt là các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách Trung ương và ngân sách cấp tỉnh luôn có xu hướng được các tỉnh lập thấp hơn so với khả năng. Trong khi NSNN đang bội chi

thì ngân sách các địa phương lại kết dư lớn, cá biệt có địa phương có số kết dư bằng số bổ sung từ NSTW.

Khi xây dựng dự toán chi phải căn cứ vào định mức quá lạc hậu, không phù hợp, dẫn đến các đơn vị phải sử dụng lẫn lộn các nguồn kinh phí, cắt giảm các khoản chi sự nghiệp để phục vụ chi quản lý hành chính. Cá biệt nơi phân bổ dự toán chi chưa bám sát dự toán Trung ương giao, cắt giảm những khoản chi được Đảng, Chính phủ ưu tiên như: sự nghiệp giáo dục, y tế để chi hành chính...

2.3. Chấp hành dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước và công tác quản lý, điều hành ngân sách

Trong những năm gần đây, thu NSNN luôn có xu hướng tăng cao so với dự toán, đó là nhờ kết quả nỗ lực trong quản lý điều hành ngân sách của Chính phủ, các cấp, các ngành, nhưng bên cạnh đó còn có nguyên nhân là lập và giao dự toán chưa tích cực. Thu NSNN tăng lớn nhưng chủ yếu vẫn là tăng thu từ dầu thô và đất; cơ cấu nguồn thu NSNN chưa bền vững, vẫn phụ thuộc nhiều vào thu từ dầu thô và hàng hóa nhập khẩu. Thu từ DNNN chiếm tỷ lệ thấp trong tổng thu NSNN. Một trong những nguyên nhân là hiệu quả sản xuất kinh doanh của DNNN thấp, tình hình tài chính rất khó khăn, thua lỗ kéo dài.

Công tác quản lý thu NSNN còn tình trạng thất thu NSNN do các doanh nghiệp không chấp hành nghiêm chỉnh luật thuế, kê khai sai thuế suất thuế GTGT; hạch toán giấu doanh thu chịu thuế, hạch toán vào chi phí sản xuất kinh doanh các khoản chi phí không hợp lý, hợp lệ; kê khai khấu

trừ thuế đầu vào không đúng quy định; chất lượng công tác kiểm tra hồ sơ quyết toán thuế của các cơ quan thuế còn hạn chế; hoàn thuế, miễn giảm thuế sai quy định...

Công tác quản lý nợ đọng thuế của cơ quan thuế còn một số tồn tại như: không thực hiện đầy đủ trách nhiệm trong việc áp dụng các hình thức xử phạt theo luật định đối với các đơn vị không thực hiện nghiêm túc nộp thuế, để thu hồi nợ đọng, mặc dù nhiều doanh nghiệp nợ đọng thuế có đủ khả năng nộp thuế; cập nhật, điều chỉnh không kịp thời nợ đọng thuế theo số phát sinh thực tế từ kết quả kiểm tra quyết toán thuế, nên báo cáo nợ đọng thuế thường thiếu chính xác, thấp hơn thực tế. Một số DNNN sản xuất, kinh doanh có hiệu quả nhưng chưa tự giác kê khai và nộp thuế thu nhập doanh nghiệp; số nộp chỉ bằng 30% đến 55% số thực tế phát sinh phải nộp. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn tới nợ đọng ngân sách của các doanh nghiệp lớn, Nhà nước bị doanh nghiệp chiếm dụng tiền thuế.

Bên cạnh kiểm toán việc chấp hành nghĩa vụ với NSNN tại các đối tượng nộp thuế, KTNN còn kiểm toán để xác định thực trạng tài chính các DNNN, hiệu quả sử dụng vốn, tài sản Nhà nước tại các doanh nghiệp nhằm đánh giá ảnh hưởng của nó đến thu NSNN, hiệu quả sử dụng NSNN và vay để đầu tư cho các doanh nghiệp. Qua kiểm toán cho thấy, nhiều DNNN lập báo cáo tài chính thiếu trung thực, doanh nghiệp lãi nhiều thì báo cáo lãi ít, doanh nghiệp lỗ thì lập báo cáo lãi... Nhiều đơn vị có số lỗ cao hơn nhiều lần so với số vốn của doanh nghiệp, từ đó

dẫn đến số liệu về tình hình doanh nghiệp không trung thực, không phản ánh đúng thực trạng tài chính. Tình trạng nợ phải thu, phải trả ở các doanh nghiệp rất lớn, nhất là các doanh nghiệp xây lắp, trong đó nợ phải thu khó đòi chiếm tỷ trọng tương đối lớn... Vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp nhìn chung chiếm tỷ trọng rất thấp, mất cân đối cơ cấu tài chính, tiềm ẩn nhiều rủi ro. Nợ ngân hàng và các đơn vị khác chiếm tỷ trọng quá lớn, có những doanh nghiệp số nợ phải trả chiếm gần hết tổng giá trị tài sản của doanh nghiệp. Những yếu kém trong công tác quản lý tài chính doanh nghiệp đã được KTNN phát hiện, báo cáo các cơ quan chức năng của Nhà nước để có biện pháp hữu hiệu, góp phần làm lành mạnh tài chính doanh nghiệp. Kết quả quan trọng hơn là KTNN đã giúp các doanh nghiệp nhận thấy được các sai sót để từ đó có biện pháp khắc phục, hạn chế rủi ro trong kinh doanh của doanh nghiệp.

Trong quản lý, điều hành ngân sách còn tình trạng các địa phương vay vốn để đầu tư theo quy định tại khoản 3 điều 8 của Luật NSNN. Tuy nhiên, đáng lưu ý là trong khi nguồn vốn ngân sách hiện có chưa tận dụng hết, các địa phương vẫn tiến hành vay vốn; tỷ lệ vốn vay chiếm tỷ trọng khá lớn trong tổng chi đầu tư phát triển. Một số khoản vay không cân đối vào ngân sách tạo nên khoản thu, chi ngoài ngân sách và khi đến hạn, ngân sách không có nguồn để thanh toán gốc và lãi. Một số địa phương khác lại có tình trạng nợ tiền xây dựng cơ bản; sử dụng ngân sách để cho vay, tạm ứng không đúng luật, với số dư nợ lớn.

Một số địa phương chi hỗ trợ vốn cho DNNN không đúng với quy định, mang nặng tính bao cấp, cấp phát và hỗ trợ cho các DNNN không căn cứ vào kết quả hoạt động SXKD của doanh nghiệp. Trong khi đó, doanh nghiệp lại sử dụng vốn được cấp sai mục đích.

Trong chi đầu tư XDCB, phổ biến tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán qua việc bố trí vốn đầu tư, công tác quy hoạch, chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư và quyết toán vốn đầu tư... Có một thực trạng là một số địa phương khi phê duyệt kế hoạch vốn đầu tư nhưng không có nguồn vốn để thực hiện, trong khi đó địa phương khác lại phân bổ vốn khi chưa có quyết định đầu tư. Việc bố trí vốn đầu tư dàn trải dẫn đến công trình dở dang quá nhiều không phát huy được hiệu quả vốn đầu tư, riêng năm 2002, số công trình đầu tư dở dang chuyển tiếp bằng gần 67,5% tổng số công trình trong năm. Công tác khảo sát, thăm dò địa chất chưa được coi trọng, ở một số công trình còn mang tính chiếu lệ, thủ tục, chưa thực sự là căn cứ quan trọng để thiết kế xây dựng công trình. Thậm chí đối với một số công trình, khảo sát không sát với thực tế, dẫn đến quá trình thi công phải thay đổi thiết kế, phương án thi công nhiều lần. Đặc biệt, tại một số Bộ, cơ quan Trung ương, địa phương công tác quản lý đầu tư XDCB khá lỏng lẻo, một số công trình thiếu báo cáo khảo sát ban đầu hoặc khảo sát sơ sài, dẫn đến tình trạng phải bổ sung, điều chỉnh nhiều lần khi thi công, nhiều công trình vừa thiết kế vừa thi công; gây lãng phí thời gian, tiền của của Nhà nước. Thậm chí có dự án công trình lập thiết kế ngay trên

khu đất đã được quy hoạch để làm việc khác, đến khi thi công dở dang phải di chuyển làm lãng phí vốn NSNN. Công tác khảo sát, thiết kế không đạt yêu cầu, không tính toán, đánh giá đầy đủ yêu cầu, khả năng phát triển nên trong quá trình thi công phải bổ sung và điều chỉnh nhiều lần và nhiều hạng mục. Có công trình không thực hiện khảo sát, thiết kế và lập dự toán trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt trước khi triển khai thực hiện, quá trình đầu tư có nhiều sai sót đã hoàn thành đưa vào khấu hao nhưng không quyết toán được, đầu tư xong không sử dụng được hoặc đã xếp ngay vào loại tài sản không cần dùng. Các sai sót trong các khâu của quá trình xây dựng cơ bản đều được KTNN phát hiện và kiến nghị với các ban quản lý dự án, các chủ đầu tư, các cơ quan chức năng của Nhà nước nhằm hoàn thiện công tác quản lý, đảm bảo cho việc quản lý nguồn lực quốc gia một cách hiệu quả hơn.

Trong chi thường xuyên, tình trạng sử dụng sai nội dung, mục đích của nguồn kinh phí vẫn còn diễn ra ở nhiều nơi, không đúng quy định của Luật NSNN. Việc chi sai chế độ dẫn đến việc quyết toán gian dối, làm sai lệch số liệu quyết toán ngân sách. Cá biệt một số nơi không báo cáo quyết toán, không phản ánh vào sổ kế toán các khoản tự thu, tự chi; vi phạm quy định của Nhà nước. Quản lý chi phí tiếp khách, điện thoại, văn phòng phẩm, công tác phí chưa chặt chẽ và chưa tiết kiệm. Đặc biệt các khoản chi tiếp khách chiếm một tỷ trọng khá lớn trong chi hành chính. Thậm chí một vài tỉnh có chính sách tổ chức cho cán bộ đã nghỉ hưu và đương chức đi tham quan du lịch

trong nước và nước ngoài bằng tiền NSNN như một khoản phúc lợi mà mỗi cán bộ trong diện Tỉnh uỷ quản lý đều được hưởng, ai không đi cũng được nhận tiền. Trong khi NSNN rất hạn hẹp, một số bộ, cơ quan Trung ương, địa phương lại sử dụng ngân sách cho cá nhân vay trái với quy định của Luật NSNN hiện hành, không đúng với mục đích và ý nghĩa của quỹ NSNN, vi phạm nguyên tắc quản lý kinh tế tài chính của Nhà nước.

Công tác quản lý tài sản của Nhà nước tại nhiều đơn vị hành chính sự nghiệp, DNNN không chặt chẽ như mua ôtô con vượt định mức, sử dụng máy điện thoại đắt tiền và liên tục thay đổi, gây lãng phí công quỹ... Cá biệt đã sử dụng hàng ngàn m^2 trụ sở cơ quan để cho thuê, tạo nguồn chi tiêu nội bộ trong khi đó lại lập dự án trình cơ quan có thẩm quyền xây dựng trụ sở mới. Không thực hiện đúng chủ trương của Đảng, Chính phủ trong quản lý, sử dụng tài sản công.

Trong công tác kế toán và quyết toán NSNN, thông qua hoạt động kiểm toán, KTNN đã tác động tích cực đến việc nâng cao chất lượng quyết toán ngân sách. Số liệu quyết toán đã đảm bảo trung thực hơn, tin cậy hơn. Thời gian quyết toán về cơ bản đã tuân theo quy định do vậy công tác kế toán và quyết toán NSNN đã được cải thiện một bước trong những năm gần đây. Các đơn vị sử dụng ngân sách, các cấp ngân sách đã chú trọng đến công tác quyết toán nên chất lượng báo cáo quyết toán được nâng lên, số liệu quyết toán ngân sách đáng tin cậy hơn. Tuy nhiên còn có những đơn vị quyết toán theo số cấp phát,

không theo đúng quy định của Luật NSNN. Một số đơn vị đưa vào quyết toán NSNN theo số tạm ứng của các đề tài chưa được nghiệm thu, chưa đủ điều kiện quyết toán... Tình trạng các công trình xây dựng cơ bản hoàn thành chậm được quyết toán, thậm chí có công trình nhóm C nhưng thực hiện 18 năm mới hoàn thành và đến nay vẫn chưa quyết toán.

Các phát hiện về công tác quản lý ngân sách Nhà nước đã được KTNN tổng hợp báo cáo các cơ quan chức năng của Nhà nước nhằm chấn chỉnh công tác quản lý tài chính ngân sách và trên thực tế đã tác động đến quản lý một cách hiệu quả, góp phần làm cho NSNN ngày càng ổn định, bền vững.

3. NHỮNG HẠN CHẾ TRONG PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN KHI KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN

Trong những năm qua, khi kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN các cấp, KTNN đã chú trọng việc phân tích, đánh giá một số yếu tố liên quan đến tính bền vững của NSNN, như: cơ cấu thu, chi NSNN; việc lập dự toán, chấp hành và quyết toán NSNN; hiệu quả của việc sử dụng các khoản chi NSNN; những bất cập, hạn chế trong công tác điều hành NSNN. Tuy nhiên, việc phân tích, đánh giá còn những hạn chế nhất định. Cụ thể là:

(1) Báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN chưa có đánh giá tổng thể về vị thế hiện tại của NSNN

Chưa có đánh giá tổng thể trên các khía cạnh: tính vững chắc; tính đầy đủ (đã phản ánh được tất cả các hoạt động ngân sách hay chưa, có còn tồn tại các quỹ ngoài ngân sách hay không? Và nếu có thì tỉ trọng mà của chúng là bao nhiêu, những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tồn tại này?...); sự nhạy cảm của vị thế ngân sách hiện tại với sự thay đổi của các yếu tố bên trong và bên ngoài làm ảnh hưởng đến nguồn thu và chi tiêu của ngân sách (nếu có thì mức độ của nó là bao nhiêu, có đe doạ đến mức độ bền vững và gây ra thâm hụt ngân sách vượt mức dự kiến không?); những nguy cơ dài hạn đe doạ khả năng bền vững ngân sách (diễn biến về nợ, xu thế nhập khẩu, việc sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên... có ảnh hưởng như thế nào đến khả năng bền vững của hệ thống ngân sách?); những yếu kém mang tính cơ cấu và thể chế của nền kinh tế - trong chi tiêu, trong nguồn thu, quản lý tài chính công và hiệu lực chung của Chính phủ có ảnh hưởng như thế nào đến tính bền vững của ngân sách?...

(2) Kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN chưa đi sâu phân tích, đánh giá thực trạng ngân sách năm hiện tại và tính bền vững của NSNN trong các năm tiếp theo.

Những kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN đã đạt được là không thể phủ nhận, song các thông tin mà KTNN cung cấp hiện nay chủ yếu phục vụ việc kiểm tra, kiểm soát các hoạt động kinh tế, tài chính nói chung và NSNN nói riêng, nhằm mục đích: xác định tính đúng đắn, trung thực của số liệu quyết toán NSNN; đánh giá tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong

quản lý tài chính, ngân sách và các chính sách, chế độ quản lý kinh tế, tài chính của Nhà nước; từ đó kiến nghị với các bộ, ngành, các cơ quan đơn vị và các cấp ngân sách khắc phục tồn tại, yếu kém trong công tác quản lý và sử dụng NSNN, đồng thời đề xuất với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan quản lý chức năng của Nhà nước những giải pháp để hoàn thiện công tác quản lý NSNN và các chính sách, chế độ về quản lý tài chính, ngân sách. Với mục đích như vậy, kiểm toán nói chung và kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN nói riêng chưa tập trung đi sâu đánh giá chính sách công một cách chuyên nghiệp, trong đó có việc đánh giá tính bền vững của NSNN. Nội dung phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong Báo cáo kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN hàng năm chưa nhiều, mới chỉ là các đánh giá sơ bộ, trên cơ sở các phát hiện kiểm toán trong năm, chưa sử dụng các phương pháp, tiêu chí đánh giá một cách hệ thống.

(3) Đánh giá thu NSNN chưa chỉ rõ tính hợp lý của quy mô thu ngân sách so GDP, khả năng bảo đảm thu từ nội bộ nền kinh tế.

Thời gian qua, kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN có đánh giá quy mô thu, cơ cấu thu NSNN, nhưng chủ yếu dựa vào các số liệu chỉ tiêu trên báo cáo. Việc đánh giá tính bền vững của thu NSNN thể hiện qua cơ cấu thu và tỷ lệ động viên vào NSNN, nhất là đánh giá trên cơ sở so sánh với tốc độ tăng GDP, sự phát triển của các ngành, các thành phần kinh tế... chưa có hệ thống. Vì vậy, kết quả kiểm toán chưa có sự phân tích, đánh giá thấu đáo về

tính hợp lý trong cơ cấu thu, tính phù hợp của thu NSNN so với GDP và so với khả năng của nền kinh tế, những rủi ro tiềm ẩn trong thu NSNN.

(4) Chưa đánh giá được những bất hợp lý trong chi NSNN và trong cơ cấu chi, những khả năng phá vỡ cân đối ngân sách.

Việc đánh giá chi ngân sách vẫn dựa trên cơ sở dự toán đã được Quốc hội thông qua, KTNN chưa đi sâu phân tích, đánh giá hiệu lực, hiệu quả thực hiện của các khoản chi NSNN, nhất là đối với chi đầu tư phát triển. Trong báo cáo kiểm toán chưa có ý kiến khẳng định về tính đầy đủ của các khoản chi trong quyết toán NSNN, đặc biệt là các khoản chi trả nợ.

(5) Chưa thực hiện kiểm toán chi tiết để đánh giá tính bền vững của nợ ngân sách.

Kiểm toán các khoản nợ ngân sách chủ yếu nhằm mục tiêu xác nhận số liệu, từ đó so sánh tổng số nợ với GDP; chưa thực hiện kiểm toán chi tiết để đánh giá tính bền vững của nó trên các giác độ cơ bản nhất, như: nợ trong mối quan hệ với bảo đảm an ninh tài chính quốc gia, cơ cấu nợ, tỷ lệ vay nợ nước ngoài trong tổng số nợ, cơ chế quản lý nợ, mục đích sử dụng các khoản vay nợ (nhất là nợ nước ngoài), tính minh bạch và đầy đủ trong các khoản nợ... Trong quá trình kiểm toán các DNNN, các dự án được sử dụng vốn vay chưa chú trọng đến xác định và đánh giá hiệu quả sử dụng vốn vay, do đó báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN chưa đưa ra những ý kiến đánh giá và kiến nghị về hiệu quả sử dụng các nguồn vốn vay nợ.

4. NGUYÊN NHÂN CỦA CÁC HẠN CHẾ TRONG PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN KHI KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN

Có nhiều nguyên nhân khác nhau dẫn đến các hạn chế trong phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN khi kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước. Tập trung lại, có các nguyên nhân chính sau:

(1) Về nhận thức

KTNN chưa phát huy hết vai trò, tác dụng quan trọng của mình trong việc cung cấp thông tin về thực trạng NSNN phục vụ việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN. Bảo đảm tính bền vững ngân sách là một vấn đề luôn được Chính phủ, Quốc hội quan tâm, đồng thời cũng là vấn đề có liên quan chặt chẽ đến công tác quản lý tài chính công của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, KTNN chưa nhận thức đầy đủ được vai trò của mình trong việc cung cấp các thông tin đa chiều nhằm xác định vị thế ngân sách hiện tại cũng như mức độ bền vững về nợ, bền vững trong chi tiêu, trong nguồn thu và công tác quản lý tài chính công, làm căn cứ đánh giá tính bền vững của NSNN. Thực hiện kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, KTNN không những phải có ý kiến về tính đúng đắn và hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN mà quan trọng là phải đánh giá được công tác quản lý, điều hành NSNN ở tầm vĩ mô; đánh giá về huy động các nguồn lực cho NSNN hiện tại và tương lai; về tổng thu NSNN, tổng chi NSNN; về tỷ lệ cân đối NSNN, về bội chi NSNN...

(2) Về định hướng công tác kiểm toán

KTNN chưa đặt ra các mục tiêu, yêu cầu cụ thể đối với việc phản ánh các thông tin mang tính hệ thống nhằm đánh giá tính bền vững của NSNN; chưa xây dựng được các tiêu chí đánh giá tính bền vững của NSNN. Cho đến nay, đã 15 năm hoạt động nhưng KTNN chưa có sự chuẩn bị về cơ sở lý luận, cũng như chưa có sự nghiên cứu, khảo sát, rút kinh nghiệm để từ đó xác định đúng đắn mục tiêu, đối tượng, phạm vi, nội dung, phương pháp phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN.

(3) Về tổ chức thực hiện kiểm toán

Hoạt động kiểm toán của KTNN hiện nay còn nặng về kiểm toán để xác nhận tính đúng đắn, hợp lệ, hợp pháp của các số liệu, tài liệu kế toán và báo cáo quyết toán, kiểm toán tuân thủ để phát hiện những hành vi vi phạm và thiếu sót trong quản lý, mà chưa chú trọng, đi sâu vào tổng hợp, phân tích để rút ra các kết luận, nhận xét về hiệu quả, hiệu lực của công tác quản lý và điều hành ngân sách. Mặt khác, hàng năm quy mô chọn mẫu (cả thu và chi ngân sách) các cuộc kiểm toán NSNN còn hạn chế, mới chỉ phát hiện được một số vấn đề, chưa đạt được mục tiêu xác nhận tính trung thực, hợp lý của số liệu báo cáo quyết toán. Điều này gây ảnh hưởng đến chất lượng báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN, chưa đóng góp được nhiều ý kiến có tầm vĩ mô phục vụ cho việc đánh giá tính bền vững của NSNN. Hơn nữa, việc kiểm toán quyết toán NSNN còn phụ thuộc nhiều vào tiến độ và kết quả thực hiện kế

hoạch kiểm toán hàng năm đối với các cuộc kiểm toán cá biệt. Năm nào trong kế hoạch kiểm toán NSNN có nhiều tỉnh, thành phố, bộ, cơ quan Trung ương và các đơn vị có quy mô lớn chiếm tỉ trọng cao thì kết quả kiểm toán sẽ cao hơn, báo cáo kiểm toán phong phú hơn; ngược lại, báo cáo nghèo nàn, thông tin nhỏ lẻ không đánh giá được tổng thể. Với tỉ lệ thực hiện kế hoạch kiểm toán đến thời điểm kiểm toán thấp, KTNN không có đủ số liệu, bằng chứng kiểm toán để đánh giá tổng thể về báo cáo quyết toán NSNN. Kể cả trong trường hợp quy mô kiểm toán trong kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN đủ lớn thì tiến độ thực hiện kế hoạch kiểm toán như vậy cũng không cho phép đánh giá đầy đủ, sát đúng quyết toán NSNN. Trong điều kiện thực tế hiện nay, thực chất nội dung báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN trong những năm qua là báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán để báo cáo Quốc hội, chưa phải là những thông tin mang tính hệ thống và tổng thể về NSNN, làm căn cứ đánh giá tính bền vững của NSNN.

(4) Về nhân sự kiểm toán

KTNN vẫn chưa xây dựng được đội ngũ kiểm toán viên mang tính chuyên môn hóa để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán quyết toán NSNN, hàng năm vẫn phải tuyển chọn cán bộ từ một số đơn vị để thực hiện nhiệm vụ, trong khi đây là nhiệm vụ mang tính thường xuyên, đòi hỏi kiểm toán viên phải có trình độ nghiệp vụ vững vàng và tính chuyên môn hóa ở mức độ cao. Do vậy, việc thiết lập và phản ánh các thông tin một cách có hệ thống nhằm đánh giá tính bền vững của NSNN chưa thực hiện được.

Hệ thống tổ chức bộ máy của KTNN chưa hoàn chỉnh và đồng bộ, đặc biệt là rất thiếu các KTNN khu vực với nhiệm vụ chính là kiểm toán NSĐP. Biên chế của KTNN còn thiếu so với nhu cầu, đến năm 2008 toàn ngành mới chỉ có hơn 1.100 kiểm toán viên. Năng lực chuyên môn nghiệp vụ của cán bộ, kiểm toán viên tuy đã có bước phát triển khá nhanh chóng nhưng nhìn chung vẫn còn bất cập so với yêu cầu phát triển, nhất là khả năng phân tích, đánh giá vĩ mô; kiến thức về quản lý hành chính, kinh tế vĩ mô nhìn chung còn yếu.

Qua 15 năm hoạt động kiểm toán, phạm vi kiểm toán NSNN còn quá ít so với số lượng đối tượng cần phải được kiểm toán để đánh giá tổng thể (khoảng 45% đến 55% báo cáo quyết toán NSNN các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác ở Trung ương). Do đó, số lượng đối tượng được kiểm toán chọn mẫu chưa đủ độ lớn để đánh giá độ tin cậy của các thông tin trên báo cáo quyết toán ngân sách của Bộ, ngành, địa phương và Báo cáo quyết toán NSNN. Điều đó khó cho phép KTNN phân tích, đánh giá sâu sắc tính bền vững của NSNN.

(5) Các nguyên nhân khác

KTNN chưa xây dựng được quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN; các hướng dẫn nghiệp vụ cụ thể cho KTV trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Mặt khác, thời gian kiểm toán tại Bộ Tài chính rất ngắn, thực chất mới chỉ là thu thập số liệu chứ chưa kiểm tra được độ tin cậy của số liệu. Vì vậy, việc đưa ra những nhận xét, đánh giá

sẽ bị hạn chế, thậm chí còn hàm chứa nhiều rủi ro, nhất là khi đội ngũ kiểm toán viên làm công tác kiểm toán quyết toán NSNN còn chưa mang tính chuyên nghiệp. Mặt khác, cơ chế trao đổi thông tin và ứng dụng khoa học công nghệ hiện nay của KTNN cũng còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu của công tác kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, cũng như yêu cầu cung cấp thông tin để đánh giá tính bền vững của NSNN.

Cho đến nay vẫn chưa có văn bản pháp luật cụ thể nào quy định rõ nhiệm vụ của KTNN trong việc đánh giá chính sách công, trong đó có các vấn đề về bền vững ngân sách. Do vậy việc định hướng cho công tác này trong điều kiện còn tồn tại nhiều yếu kém và bất cập của hoạt động kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN là rất khó khăn. Ngoài ra, liệu các chỉ tiêu của báo cáo quyết toán ngân sách có phản ánh một cách đầy đủ và cho phép các cơ quan nghiên cứu sử dụng, khai thác để đánh giá tính bền vững của NSNN hay không cũng là vấn đề chưa được làm rõ.

Chương 6

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VIỆC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN TRONG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN

1. ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN VIỆC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN TRONG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN

Để đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN trước hết cần xây dựng các tiêu chí đánh giá dựa trên lý thuyết đánh giá tính bền vững của NSNN. Các tiêu chí này phải bao hàm và kiểm soát được các nhân tố chủ yếu tác động đến tính bền vững của NSNN Việt Nam, như: Vai trò kinh tế của Nhà nước, các nhân tố tăng trưởng kinh tế, lạm phát và thất nghiệp, sự phát triển của hệ thống tài chính tiền tệ, định hướng thu, chi NSNN và bù đắp thâm hụt, sự phát triển và hội nhập kinh tế thế giới... nhằm cung cấp một bức tranh toàn cảnh về NSNN, đáp ứng được yêu cầu của Chính phủ, Quốc hội

khi xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN, đáp ứng được yêu cầu minh bạch nền tài chính quốc gia và đảm bảo được môi trường pháp lý cho hoạt động kiểm toán nói riêng và sự phát triển, hội nhập kinh tế của Việt Nam nói chung. Đây cũng là động lực, yêu cầu mang tính cấp thiết cho việc nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN của KTNN trong thời gian tới.

Xuất phát từ thực tiễn kiểm toán quyết toán NSNN những năm qua và yêu cầu ngày càng cao của Chính phủ, Quốc hội đối với công tác KTNN, đặc biệt là kiểm toán quyết toán NSNN, định hướng hoàn thiện phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN thời gian tới là:

- *Thứ nhất,* việc phân tích và đánh giá về tính bền vững NSNN phải đáp ứng được yêu cầu của Chính phủ, Quốc hội khi xem xét, phê chuẩn Báo cáo quyết toán NSNN. Một trong những nhiệm vụ quan trọng của KTNN là cung cấp thông tin tin cậy, kịp thời về quản lý, điều hành NSNN phục vụ công tác quản lý, giám sát, xem xét phê chuẩn quyết toán NSNN. Do vậy, việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN phải đảm bảo đáp ứng được nhiệm vụ quan trọng này. Thực tế trong những năm qua, việc kiểm toán quyết toán NSNN chủ yếu chú trọng đến kiểm toán, xác nhận số liệu, việc phân tích, đánh giá số liệu, tình hình ngân sách còn hạn chế, chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu đặt ra trong việc phục vụ Chính phủ, Quốc hội khi xem xét, phê chuẩn quyết toán NSNN.

- *Thứ hai,* xây dựng các tiêu chí đánh giá tính bền vững ủa NSNN Việt Nam phù hợp với môi trường pháp luật và rình độ phát triển của KTNN. Để có thể xây dựng được các iêu chí đánh giá tính bền vững của NSNN Việt Nam trong iểm toán báo cáo quyết toán NSNN thì một yêu cầu quan rọng là môi trường pháp lý của quốc gia phải được ổn định và hát triển. Các quy định pháp luật cần phải luôn có sự ổn ịnh, rõ ràng. Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, nền kinh tế ang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá ang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, rong điều kiện đó, môi trường luật pháp đang trong quá trình oàn thiện, nhiều quy định luôn có sự thay đổi để đáp ứng với ự phát triển của nền kinh tế. Vấn đề này đặt ra cho việc hoàn hiện các tiêu chí đánh giá tính bền vững trong kiểm toán quyết toán NSNN cũng như những cơ chế trao đổi thông tin nhằm phục vụ công tác phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN cần phải phù hợp với hệ thống pháp luật của Việt Nam. Việc xây dựng và hoàn thiện quy trình, chuẩn mực, phương pháp chuyên môn nghiệp vụ áp dụng cho kiểm toán quyết toán NSNN phải phù hợp với điều kiện pháp luật Việt Nam và trình độ phát triển của KTNN. Nói cách khác, phải dựa trên các quy định của pháp luật để xây dựng các tiêu chuẩn phù hợp, có tính đến sự phát triển trong tương lai.

- *Thứ ba,* phát triển từng bước tiến tới thực hiện đầy đủ các loại hình kiểm toán nhằm cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời và toàn diện về công tác quản lý và điều hành ngân sách, đáp ứng yêu cầu của việc phân tích và đánh giá tính bền vững của NSNN. Trong những năm qua, KTNN chủ yếu thực hiện

kiểm toán báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách và kết hợp kiểm toán hoạt động. Trong khi yêu cầu về hội nhập và phát triển cũng như yêu cầu của việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN đòi hỏi các thông tin về quản lý và điều hành ngân sách phải đáng tin cậy và quan trọng nhất là mang tính toàn diện và hệ thống. Vấn đề này đòi hỏi KTNN phải tiến tới thực hiện đầy đủ các loại hình kiểm toán, bao gồm: kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động và kiểm toán báo cáo tài chính; trong đó kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động cần phải được quan tâm phát triển một cách thích đáng. Luật KTNN quy định nhiệm vụ kiểm toán của KTNN bao gồm đầy đủ các loại hình kiểm toán. Đây chính là điều kiện cho phép KTNN xây dựng đội ngũ cũng như các quy trình, chuẩn mực và phương pháp chuyên môn nghiệp vụ để đáp ứng yêu cầu này. Để có thể cung cấp thông tin một cách đầy đủ, kịp thời và toàn diện nhằm đánh giá tính bền vững của NSNN, đối với hoạt động kiểm toán quyết toán NSNN, KTNN cần từng bước thực hiện đầy đủ các loại hình kiểm toán, trong đó chú trọng phát triển kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Thực hiện được vấn đề này cũng là điều kiện để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn cũng như đáp ứng yêu cầu mà Chính phủ, Quốc hội đặt ra.

- *Thứ tư,* hoàn thiện và nâng cao hơn nữa chất lượng cộng tác, hợp tác quốc tế trong hoạt động kiểm toán nói chung và kiểm toán quyết toán NSNN nói riêng, đảm bảo phù hợp với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Trong quá trình phát triển, một mặt hoạt động của KTNN phải phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước nhưng mặt khác cũng phải

chú ý đến vấn đề hội nhập nền kinh tế thế giới. Sau 15 năm hoạt động, KTNN Việt Nam là thành viên của INTOSAI, ASOSAI và có quan hệ trực tiếp với nhiều cơ quan KTNN các nước trên thế giới như CHLB Đức, Trung Quốc, Thái Lan... Trong tương lai, KTNN cần tiếp tục đẩy mạnh quan hệ hợp tác quốc tế trong lĩnh vực kiểm toán nhằm bắt kịp những định hướng phát triển của các nước trên thế giới về kiểm toán NSNN, đảm bảo cung cấp các thông tin mang tính hệ thống và tổng quan về NSNN, đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin đánh giá tính bền vững của NSNN cũng như sự minh bạch của nền tài chính Việt Nam cho các nước trong khu vực và trên thế giới, đảm bảo phù hợp với những điều kiện và tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế.

2. HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH VỀ LẬP BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ CUNG CẤP THÔNG TIN

Luật NSNN quy định Quốc hội phê chuẩn quyết toán NSNN chậm nhất 18 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc nhưng Quy chế lập, thẩm tra, trình Quốc hội quyết định dự toán NSNN, phương án phân bổ NSTW và phê chuẩn quyết toán NSNN ban hành theo Nghị quyết 387/2003/NQ- UBTVQH ngày 17/3/2003 của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (gọi tắt là Nghị quyết 387) không cụ thể hóa những quy định về thời gian bắt đầu thực hiện quyết toán NSNN và kiểm toán quyết toán NSNN. Quy chế cũng không quy định cụ thể thời hạn hoàn thành Báo cáo quyết toán NSNN, thời gian KTNN nhận Báo cáo

quyết toán NSNN và thực hiện kiểm toán. Quy chế chỉ quy định thời hạn gửi Báo cáo quyết toán NSNN và Báo cáo kết quả kiểm toán NSNN gửi Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách, Hội đồng Dân tộc và các Uỷ ban khác của Quốc hội thẩm tra chậm nhất 14 tháng sau năm ngân sách kết thúc. Điều này dễ dẫn đến tình trạng Báo cáo quyết toán làm chậm (nhưng vẫn đảm bảo thực hiện hoàn thành sau 14 tháng khi kết thúc năm ngân sách) làm cho thời gian còn lại để cơ quan KTNN thực hiện kiểm toán ngắn, do đó kết quả kiểm toán khó đảm bảo có chất lượng cao, đáp ứng yêu cầu của Quốc hội. Khi sửa đổi Nghị quyết 387, cần quy định rõ thời hạn bắt đầu thực hiện và thời hạn hoàn thành báo cáo quyết toán NSNN, báo cáo kết quả kiểm toán quyết toán NSNN. Việc xác định thời hạn hoàn thành báo cáo quyết toán NSNN phải phù hợp để đảm bảo thời gian cho cơ quan KTNN thực hiện kiểm toán.

Hiện nay, hầu như các nguồn thông tin mà Quốc hội có được đều dựa chủ yếu vào sự cung cấp thông tin của bên hành pháp (Chính phủ và các bộ có liên quan - nhưng đây lại là các đối tượng giám sát của cơ quan lập pháp). Tính đầy đủ, kịp thời, toàn diện, khách quan của những thông tin gửi đến Quốc hội hoàn toàn phụ thuộc vào việc cung cấp số liệu và tài liệu của bên hành pháp. Cần bổ sung thêm vào Nghị quyết 387 quy định ngoài những thông tin ngân sách do Chính phủ cung cấp, cơ quan KTNN và những cơ quan liên quan khác cũng phải có trách nhiệm cung cấp thông tin cho Quốc hội để Quốc hội có nguồn thông tin phong phú, đa dạng, có sự nhìn nhận

và đánh giá toàn diện về kinh tế - tài chính của đất nước, tạo điều kiện nâng cao chất lượng thẩm định dự toán, quyết toán ngân sách. Những thông tin đa chiều cung cấp cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội là rất hữu ích, tạo điều kiện cho Quốc hội có thể kiểm định, phân tích, dẫn chứng, đánh giá thông tin tốt hơn, góp phần tạo ra sự tự tin và độc lập cho đại biểu Quốc hội thảo luận, chất vấn Chính phủ trong vấn đề ngân sách.

Thông tin từ KTNN phải là nguồn thông tin tin cậy, khách quan giúp Quốc hội có thêm cơ sở khi thẩm định ngân sách. Cần có quy định Quốc hội sử dụng nguồn thông tin của KTNN phục vụ cho công tác giám sát và thẩm định ngân sách. Báo cáo của KTNN phải là một tài liệu bắt buộc để Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội sử dụng khi giám sát, thẩm định ngân sách (cả dự toán và quyết toán).

Ngoài các thông tin trực tiếp về thu, chi NSNN, cần có những thông tin về thị trường tài chính, tiền tệ, thị trường, giá cả, những thông tin kinh tế - xã hội nói chung; các thông tin cụ thể về vốn vay ODA (số lượng, giá trị dự án, điều kiện giải ngân, hiệu quả sử dụng...); thông tin về đầu tư xây dựng cơ bản (các công trình thuộc các nhóm A, B, số làm mới, công trình dở dang, công trình hoàn thành đưa vào sử dụng, công trình không đảm bảo thủ tục....); thông tin về nợ Nhà nước, nợ doanh nghiệp; thông tin về các quỹ tài chính Nhà nước khác thuộc khu vực quản lý tài chính công... Hơn nữa, cũng cần cung cấp cho Quốc hội các thông tin về chỉ tiêu kinh tế, chỉ số phát triển xã hội, những vấn đề liên quan đến chính sách thu, chi.

Việc tổ chức luân chuyển thông tin giữa cơ quan hành pháp và lập pháp một cách thông suốt, khoa học, hiện đại có ý nghĩa lớn đối với chất lượng, hiệu quả giám sát ngân sách và vai trò của cơ quan dân cử. Tính đầy đủ, liên tục, có hệ thống, nhất quán về chỉ tiêu của thông tin và cách thức luân chuyển thông tin luôn chiếm vị trí quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội cũng như tính minh bạch của quá trình quản lý, sử dụng NSNN. Do vậy, việc nghiên cứu, cải tiến chế độ cung cấp thông tin; cải tiến các biểu mẫu báo cáo gửi Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội ở từng giai đoạn của quy trình ngân sách là việc làm cần thiết.

Ngoài ra, để tạo điều kiện cho Quốc hội có những thuận lợi nhất định khi xem xét, quyết định và khi giám sát ngân sách, đồng thời, cũng tạo thuận lợi cho các cơ quan của Quốc hội thẩm định ngân sách tốt hơn, cần hoàn chỉnh lại các tiêu chí phân bổ ngân sách, các chỉ tiêu thu, chi ngân sách cần được thiết kế rõ ràng, dễ hiểu hơn; cần bổ sung hệ thống tiêu chí phân bổ vốn đầu tư từ NSNN (hiện nay chưa có). Mặt khác, cũng cần thêm các quy định về dự báo và phân tích về kinh tế và tài chính để giúp các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội thực hiện tốt hơn nhiệm vụ thẩm tra, quyết định và giám sát ngân sách của mình. Sửa đổi một số bảng biểu hiện hành trong Nghị quyết 387 để nâng cao hiệu quả cung cấp và chuyển tải thông tin giữa cơ quan hành pháp và lập pháp. Cần phân loại hệ thống biểu mẫu hiện hành thành hai nhóm và có thiết kế phù hợp với từng nhóm để tiện việc sử dụng, khai thác số liệu. Cụ thể có các nhóm sau:

- Nhóm các biểu mẫu cung cấp các thông tin vĩ mô.

- Nhóm các biểu mẫu cung cấp các thông tin chi tiết.

Nhóm thứ nhất gồm những biểu mẫu được thiết kế sao cho có thể cung cấp được những số liệu tổng quát nhất, nhưng toàn diện, đầy đủ, cả về quy mô, kết cấu và xu hướng thu, chi cũng như cân đối thu chi ngân sách trong ngắn hạn và trung hạn. Các biểu mẫu thuộc nhóm vĩ mô phải cung cấp được bức tranh tổng thể về ngân sách nói chung, bao gồm NSNN, NSTW và NSĐP. Các biểu mẫu thuộc nhóm này sẽ giúp đại biểu Quốc hội có được những nhìn nhận vừa tổng thể, vừa toàn diện về tình hình ngân sách trong năm kế hoạch, và những diễn biến của chúng, đánh giá được thực tế hoạt động ngân sách trong 3- 5 năm đã qua và thấy được những xu hướng vận động của ngân sách trong 3- 5 năm tới.

Nhóm thứ hai gồm các biểu mẫu chi tiết, được thiết kế như hiện hành, có bổ sung thêm các biểu mẫu gắn với tầm nhìn ngân sách trung hạn, hoặc bổ sung các biểu mẫu khác theo nhu cầu phân tích, thẩm tra.

3. XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Việc đánh giá tính bền vững của ngân sách cần bao quát những khía cạnh đa dạng của NSNN, nhằm xác định được những điểm yếu trong hệ thống NSNN, những yếu tố

có thể gây nên sự bất ổn cho hệ thống NSNN trong tương lai. Xây dựng một hệ thống tiêu thức đánh giá tính bền vững của NSNN phù hợp với điều kiện Việt Nam, đồng thời đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế là điều kiện tiên quyết để có được những đánh giá xác đáng và được quốc tế công nhận.

3.1. Các tiêu chí về tăng trưởng kinh tế và quy mô ngân sách

- Tốc độ tăng GDP của từng khu vực kinh tế và của toàn bộ nền kinh tế;

- Quy mô ngân sách (tỉ trọng chi tiêu của Nhà nước) trong toàn bộ nền kinh tế.

Hiện có hai quan điểm về vấn đề tăng trưởng kinh tế, một quan điểm cho rằng Việt Nam nên đặt mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhanh và liên tục nhằm phù hợp với kinh tế thế giới và đáp ứng yêu cầu của bản thân nền kinh tế; một quan điểm thứ hai đang được nhiều nước ủng hộ là tăng trưởng ổn định. Từ góc độ kinh tế, sự ổn định kinh tế vĩ mô sẽ tạo cơ sở vững chắc cho những bước phát triển trong tương lai, hay còn gọi là tăng trưởng kinh tế "theo đường thẳng", nghĩa là không có khủng hoảng. Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng, tốc độ tăng trưởng nên duy trì trong dài hạn ở mức 6- 8%/năm.

Về vấn đề quy mô ngân sách, hiện ở Việt Nam cũng đang tồn tại hai xu hướng trái ngược nhau. Xu hướng thứ nhất cho rằng, trong giai đoạn đầu - Giai đoạn chuyển tiếp của công cuộc đổi mới, các thành phần kinh tế khác còn

quá nhỏ bé và chưa có kinh nghiệm trong sản xuất - kinh doanh, muốn phát triển kinh tế nhanh, Nhà nước vẫn phải đầu tư xây dựng một khu vực kinh tế Nhà nước mạnh, điều đó đòi hỏi quy mô NSNN phải lớn và phải tăng tỉ lệ động viên GDP vào NSNN; Những người theo xu hướng thứ hai thì quan điểm ngược lại, quy mô ngân sách không cần lớn, chỉ cần đủ để đáp ứng yêu cầu chi của bộ máy Nhà nước, an ninh quốc phòng và một số nhu cầu chi thường xuyên khác. Ngoài ra cũng có thể chi về kinh tế nhưng không cơ bản.

Thực tế, các nhà nghiên cứu về bền vững ngân sách cho rằng quy mô NSNN cần được xác định trên cơ sở đảm bảo cho Nhà nước thực hiện được tất cả các chức năng, trong đó có chức năng điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế.

Như vậy, mục đích nghiên cứu các tiêu thức liên quan đến yếu tố tăng trưởng kinh tế là để xem xét tốc độ tăng trưởng kinh tế trong các thời kỳ có phù hợp với điều kiện của Việt Nam không và quy mô ngân sách hàng năm đã đảm bảo cho Nhà nước thực hiện các chức năng của mình hay chưa?

3.2. Các tiêu chí về bền vững nợ công

a) Tỷ lệ nợ công / GDP

Trong số các tiêu chí về tính bền vững nợ công, tỷ lệ nợ công/GDP được coi là chỉ số đánh giá phổ biến nhất đem lại cái nhìn tổng quát về tình hình nợ công của một quốc gia. Thông thường, tỷ lệ nợ công/ GDP được xác định bằng cách lấy tổng số nợ Chính phủ chia cho GDP của

năm hiện tại[9]; trong đó, tổng số nợ Chính phủ bao gồm toàn bộ các khoản vay nợ của các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương.

Việc xác định phạm vi nợ công là vấn đề có nhiều quan điểm khác nhau. Có quan điểm cho rằng nợ công chỉ bao gồm nợ của ngân sách Trung ương, vì theo Luật ngân sách ở nhiều quốc gia, NSĐP luôn cân đối và không có thâm hụt (tất cả các khoản mất cân đối của NSĐP đều được bù đắp từ ngân sách Trung ương). Một quan điểm khác cho rằng nợ công bao gồm toàn bộ các khoản nợ của ngân sách các cấp, vì ở một số quốc gia, NSĐP vẫn được quyền vay nợ, song các khoản nợ đó thường chỉ được ghi nhận ở NSĐP mà không được phản ánh trong báo cáo NSNN. Bên cạnh đó, với xu hướng ngày càng coi trọng các nguy cơ tiềm ẩn và những yếu tố rủi ro của ngân sách, một quan điểm thứ ba cho rằng nợ công không chỉ bao gồm những khoản nợ được thể hiện trên sổ sách, mà còn phải bao gồm cả những khoản nợ tiềm ẩn, những khoản bảo lãnh có nguy cơ chuyển thành nợ, những yếu tố rủi ro có thể làm phát sinh những món nợ mới đối với NSNN.

Trong xu hướng phân cấp ngân sách ngày càng mạnh mẽ, chính quyền địa phương ngày càng được trao thêm nhiều quyền hạn trong việc quyết định ngân sách của mình, việc cho phép chính quyền địa phương vay nợ để

---

[9] Ở một số quốc gia, tỷ lệ nợ/GDP được xác định bằng cách lấy lấy tổng số nợ quốc gia (bao gồm cả nợ của khu vực Nhà nước và nợ của khu vực tư nhân) chia cho GDP

trang trải các khoản thâm hụt NSĐP đang dần dần trở thành phổ biến ở nhiều quốc gia. Tuy nhiên, nếu quá trình phân cấp ngân sách thực hiện không đồng bộ, việc giao quyền tự chủ không đi đôi với mức độ trách nhiệm cần thiết, thì các khoản vay nợ của NSĐP sẽ trở thành những nguy cơ tiềm ẩn không chỉ đối với NSĐP nói riêng mà còn đối với toàn bộ hệ thống ngân sách nói chung. Nguy cơ lớn nhất là gia tăng mức độ rủi ro và giảm tính bền vững của NSĐP do việc vay nợ. Tuy nhiên, ảnh hưởng của việc vay nợ đối với ngân sách Trung ương mới là điều đáng quan tâm. Trong bối cảnh nguồn thu NSĐP còn phụ thuộc nhiều vào hỗ trợ từ NSTW như ở Việt Nam, các khoản vay nợ của NSĐP sẽ có nhiều khả năng biến thành khoản nợ của NSTW, khi NSĐP, thay vì sử dụng nguồn lực của chính mình, lại sử dụng các nguồn hỗ trợ của NSTW để trả nợ. Tình trạng xấu hơn có thể xảy ra, nếu nguồn thu của NSĐP (bao gồm cả nguồn hỗ trợ từ ngân sách Trung ương) không đủ để trả nợ, NSĐP buộc phải vay nợ mới để trả nợ cũ, làm cho gánh nặng nợ tăng trưởng một cách không kiểm soát được. Chính vì vậy, khi phân tích chỉ số tỷ lệ nợ công/ GDP, việc bao gồm cả các khoản vay nợ của NSĐP trong tổng nợ quốc gia là điều cần thiết, nhằm đảm bảo tính toán, dự báo được mọi rủi ro từ các khoản vay nợ ở cả NSTW và NSĐP.

Ngoài ra, khi xác định tổng số nợ Chính phủ cũng cần tính tới các khoản vay nợ của NSNN nhưng không được ghi chép trong báo cáo NSNN hàng năm. Đối với nhiều quốc gia, để giảm bớt các con số thống kê về thâm hụt ngân sách, một trong những biện pháp được sử dụng

là thiết lập các chương trình chi tiêu ngoài ngân sách được tài trợ bằng các khoản vay nợ. Vì các chương trình chi tiêu không tính trong ngân sách, nên các khoản vay nợ thường cũng không được ghi nhận một cách chính thức trong báo cáo nợ Chính phủ (thường là ở các phần phụ lục hoặc ghi chú). Mặc dù vậy, ảnh hưởng của các khoản vay nợ này đối với tình trạng ngân sách không khác gì so với các khoản vay nợ chính thức được ghi chép trong báo cáo nợ Chính phủ. Vì vậy, khi phân tích nợ Chính phủ cần bao gồm cả các khoản vay nợ này trong tổng nợ Chính phủ.

Bên cạnh đó, các nghĩa vụ ngân sách dự phòng cũng là những yếu tố cần được tính toán, cân nhắc khi xem xét tổng mức nợ Chính phủ. Các khoản bảo lãnh của Chính phủ đối với các món vay của khu vực doanh nghiệp thường là các nghĩa vụ ngân sách dự phòng chiếm quy mô lớn nhất trong tổng số nghĩa vụ ngân sách dự phòng của NSNN. Bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay nợ của khu vực doanh nghiệp thường phát sinh khi doanh nghiệp cần huy động một lượng vốn lớn trên thị trường vốn quốc tế, tuy nhiên lại không đủ uy tín để tự mình đứng ra vay nợ. Khoản bảo lãnh của Chính phủ có thể giúp doanh nghiệp tiếp cận được với các nguồn vốn quốc tế với quy mô lớn, đồng thời làm giảm lãi suất huy động vốn thông qua việc giảm mức độ rủi ro của khoản vay đối với người cho vay. Tuy nhiên, mức độ rủi ro của khoản vay không thực sự giảm xuống, mà chỉ chuyển rủi ro từ người cho vay sang người bảo lãnh (NSNN). Vì vậy, các khoản bảo lãnh này sẽ làm nảy sinh nguy cơ NSNN phải trang trải các khoản nợ

của khu vực doanh nghiệp trong tương lai, khi doanh nghiệp gặp khó khăn hoặc mất khả năng thanh toán. Nguy cơ này sẽ càng cao hơn nữa khi Chính phủ phát hành bảo lãnh không dựa trên những phân tích thận trọng về mức độ rủi ro cũng như năng lực trả nợ của doanh nghiệp, mà chỉ dựa trên những quan hệ chính trị hoặc kinh tế (ví dụ phát hành bảo lãnh cho doanh nghiệp chỉ vì đó là DNNN). Ngoài các khoản bảo lãnh Chính phủ, nghĩa vụ ngân sách dự phòng còn bao gồm nhiều hoạt động khác cần được tính toán, xác định trong báo cáo nợ Chính phủ, như cứu trợ đối với các thiệt hại do thiên tai, hỏa hoạn, hoặc hỗ trợ giải quyết các khoản nợ xấu của khu vực DNNN, phá sản của các ngân hàng thương mại, giải quyết hậu quả ô nhiễm môi trường... Riêng các khoản vay nợ của NSĐP, mặc dù được xếp vào danh mục các nghĩa vụ ngân sách dự phòng, tuy nhiên với mức độ phổ biến và khả năng tác động trực tiếp đến tính bền vững ngân sách, cần có sự cân nhắc để đưa vào tổng mức nợ Chính phủ thay vì nằm trong báo cáo về nghĩa vụ ngân sách dự phòng.

b) Các tiêu chí khác liên quan đến nợ công

Bên cạnh tỷ lệ nợ công/GDP, việc *phân tích cơ cấu nợ công* cũng cho biết nhiều thông tin liên quan đến mức độ bền vững của NSNN. Tỷ trọng các loại nợ, cơ cấu lãi suất, thời gian trả nợ... là những đặc tính cần được phân tích kỹ lưỡng khi đánh giá tính bền vững NSNN. Trong số các bộ phận cấu thành nợ công, nợ nước ngoài có vai trò đặc biệt quan trọng. Để xác định mức độ ảnh hưởng của phần nợ

nước ngoài tới NSNN, người ta sử dụng chỉ số tỷ trọng nợ nước ngoài trên tổng nợ công. Chỉ số này cho thấy mức độ phụ thuộc của NSNN vào các khoản vay nợ từ bên ngoài. Thông thường, việc vay nợ nước ngoài đòi hỏi các điều kiện khắt khe hơn so với vay nợ trong nước. Chi phí vay nợ nước ngoài cũng cao hơn vay nợ trong nước, do có nhiều khoản chi phí phát sinh thêm, đặc biệt là các chi phí trung gian. Ngoài ra, vay nợ nước ngoài còn phải chịu nhiều rủi ro về lãi suất (do thường áp dụng lãi suất thả nổi quốc tế) và tỷ giá, đặc biệt khi đồng tiền trong nước không có khả năng thanh toán quốc tế. Các trường hợp đảo nợ, giãn nợ đối với nợ nước ngoài cũng khó khăn hơn và phải chịu chi phí cao hơn so với nợ vay trong nước. Với những điều kiện như vậy, việc vay nợ nước ngoài sẽ chứa đựng nhiều yếu tố rủi ro hơn các khoản vay nợ trong nước. Bên cạnh đó, sự phụ thuộc về tài chính vào yếu tố bên ngoài sẽ tạo ra nguy cơ dẫn tới những sự phụ thuộc khác phi tài chính. Do vậy, tỷ trọng nợ nước ngoài cũng được quan tâm nhiều hơn nhiều hơn so với tỷ trọng nợ trong nước. Tuy nhiên, việc phân tích tỷ trọng nợ nước ngoài trên tổng nợ công cần kết hợp với việc phân tích cơ cấu nợ nước ngoài để có được những nhận định chính xác hơn về ảnh hưởng của nợ nước ngoài tới tính bền vững của NSNN.

Cơ cấu lãi suất và cơ cấu thời gian trả nợ cũng là những yếu tố có ảnh hưởng đặc biệt quan trọng tới tính bền vững của NSNN. Thông thường, với tư cách là các khoản vay của Chính phủ, lãi suất vay sẽ thấp hơn mức lãi suất phổ biến trên thị trường, do vay nợ Chính phủ

thường có mức độ rủi ro thấp nhất. Ngoài ra, Chính phủ ở các nước nghèo còn có thể tiếp cận được những khoản vốn vay ưu đãi dưới dạng hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) với mức lãi suất đặc biệt thấp và thời gian trả nợ kéo dài. Tuy nhiên, ở những quốc gia có thị trường tài chính chưa phát triển (như Việt Nam), các nguồn vốn huy động khan hiếm, thường xảy ra tình trạng cạnh tranh huy động vốn giữa các tổ chức tài chính. Khi đó, dưới áp lực phải huy động đủ một lượng vốn cần thiết trong một thời gian nhất định để bù đắp thâm hụt ngân sách, Chính phủ đôi khi buộc phải nâng lãi suất lên ngang bằng với mức lãi suất huy động bình quân trên thị trường nhằm đạt được các mục tiêu về quy mô và thời gian huy động. Bên cạnh đó, việc phát hành trái phiếu Chính phủ ra nước ngoài của các nước nghèo còn phải chịu thêm các khoản chi phí rủi ro do có mức độ xếp hạng tín nhiệm quốc gia thấp, làm cho lãi suất huy động tăng cao. Tỷ trọng các loại nợ vay khác nhau với các mức lãi suất khác nhau, thời gian trả nợ khác nhau sẽ ảnh hưởng tới tính bền vững ngân sách ở các mức độ khác nhau. Nếu đa số các khoản vay là vay ưu đãi với lãi suất thấp thì mức độ bền vững nợ sẽ cao hơn so với trường hợp phần lớn các khoản nợ là nợ vay với lãi suất thị trường. Tương tự như vậy, cơ cấu thời gian trả nợ được phân bố hợp lý, không dồn vào một giai đoạn nhất định, mà kéo dài trong nhiều năm, sẽ làm giảm nguy cơ phải trả nợ dồn dập, và tăng mức độ bền vững của NSNN.

Việc *sử dụng các khoản vay nợ* cũng là yếu tố cần được quan tâm khi đánh giá tính bền vững ngân sách. Đối với các ngân hàng và tổ chức tài chính, NSNN là người

đứng ra vay nợ. Tuy nhiên, NSNN lại không phải là người sử dụng cuối cùng đối với khoản vốn vay này, mà các chủ dự án, các đơn vị thụ hưởng ngân sách mới là những người sử dụng đồng vốn này. Quan hệ giữa NSNN với các ngân hàng và tổ chức tài chính là quan hệ vay nợ độc lập. Trong khi đó, quan hệ giữa NSNN và các đơn vị thụ hưởng ngân sách lại là quan hệ phụ thuộc, mang nặng tính bao cấp. Vì vậy, trong mọi trường hợp, NSNN là chủ thể phải gánh chịu mọi hậu quả, rủi ro trong toàn bộ quá trình vay nợ. Do đó, việc kiểm soát quá trình sử dụng các khoản vay nợ có ý nghĩa rất quan trọng. Kết quả phân tích, đánh giá hiệu quả sử dụng các khoản vay nợ sẽ đóng góp quan trọng vào việc đánh giá tính bền vững của ngân sách. Một kết cấu ngân sách nặng về vay nợ, tuy nhiên hiệu quả sử dụng khoản vay tốt, sẽ có tác dụng tích cực đối với bền vững ngân sách. Trong khi đó, mặc dù kết cấu vay nợ thấp song việc sử dụng khoản vay chủ yếu mang tính cấp phát, hiệu quả kém, thì những khoản vay đó sẽ trở thành gánh nặng nợ trong tương lai, làm giảm tính bền vững của ngân sách. Hiệu quả sử dụng các khoản vay nợ phụ thuộc nhiều vào chính sách quản lý các khoản vay của NSNN. Do tính chất khác biệt giữa nguồn vay và nguồn từ thuế và phí, việc quản lý một cách chặt chẽ đòi hỏi phải có các cơ chế quản lý riêng biệt đối với các khoản chi từ nguồn vay nợ và các khoản chi thông thường (từ nguồn thu thuế và phí). Theo đó, các khoản chi từ nguồn vay nợ đòi hỏi phải có các quy định quản lý chặt chẽ theo hiệu quả đầu ra, đảm bảo các tiêu chí về hoàn trả nợ (gốc và lãi), tiêu chí về tiến độ giải ngân và hiệu quả sử dụng vốn, tiêu chí về giảm thiểu

rủi ro và các tiêu chí khác. Những quy định này thường áp dụng với mức độ đòi hỏi thấp hơn, hoặc không áp dụng đối với các khoản chi thông thường. Việc có những quy định về quản lý ngân sách riêng biệt đối với các khoản chi từ nguồn vay nợ được coi là một tiêu chí quan trọng trong việc đánh giá tính bền vững ngân sách.

3.3. Các tiêu chí về kết cấu ngân sách Nhà nước và thâm hụt ngân sách

Khi đánh giá mức độ bền vững ngân sách dưới góc độ kết cấu NSNN, vấn đề đặt ra là liệu cơ cấu thu chi NSNN trong hiện tại và tương lai có thể làm nảy sinh nguy cơ tăng thâm hụt ngân sách hay không? Thông thường, có 3 câu hỏi cần quan tâm: (i) Cơ cấu thu NSNN có đảm bảo đủ bền vững để đáp ứng các nhu cầu chi thường xuyên và bất thường trong tương lai hay không? (ii) Cơ cấu chi NSNN có chứa đựng các yếu tố có thể làm tăng chi NSNN trong tương lai hay không? và (iii) Mối tương quan giữa thu và chi NSNN có đảm bảo giữ được thâm hụt ngân sách ở mức độ hợp lý và bền vững hay không?

a) Cơ cấu thu NSNN

Để đánh giá tính bền vững của cơ cấu thu NSNN, người ta thường đánh giá mức độ ổn định của nguồn thu NSNN trên cơ sở xem xét mối tương quan giữa các khoản thu có mức độ ổn định cao và các khoản thu có mức độ ổn định thấp. Các khoản thu được coi là có mức độ ổn định cao là những khoản thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp có hoạt động ổn định, sản phẩm có

thị trường ít biến động về cung cầu, giá cả. Nhìn chung, với giả định những diễn biến kinh tế trong nước có thể kiểm soát được, thì các nguồn thu NSNN từ các ngành sản xuất kinh doanh các sản phẩm phục vụ nhu cầu tiêu dùng trong nước được coi là các khoản thu có độ ổn định cao. Trong khi đó, các nguồn thu phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài, như thuế nhập khẩu, thuế xuất khẩu, hoặc thuế nội địa đối với các sản phẩm xuất nhập khẩu được coi là các khoản thu có độ ổn định kém hơn, dễ bị ảnh hưởng khi những yếu tố bên ngoài như cung cầu, giá cả biến động trên thị trường thế giới. Các khoản thu chịu tác động của những yếu tố về tự nhiên (thời tiết, dịch bệnh) như các khoản thu thuế và phí trong một số lĩnh vực trồng trọt, chăn nuôi nhạy cảm với các tác động tự nhiên cũng được coi là những nguồn thu có mức độ ổn định thấp.

Bên cạnh đó, tính đa dạng và đồng đều trong các nguồn thu cũng là một yếu tố đánh giá mức độ bền vững về cơ cấu thu NSNN. Nếu toàn bộ thu NSNN chỉ dựa vào một vài khoản thu chính, đặc biệt khi các khoản thu này lại chủ yếu dựa trên một cơ sở chịu thuế hẹp[10] sẽ tạo ra những rủi ro khi có sự biến động của nền kinh tế tác động đến cơ sở chịu thuế làm giảm nguồn thu, dẫn tới giảm

[10] Các sắc thuế có phạm vi, đối tượng chịu thuế chỉ bó hẹp trong một số đối tượng nhất định, ví dụ như thuế tiêu thụ đặc biệt chỉ đánh vào một vài mặt hàng nhất định. Các sắc thuế này sẽ có những biến động lớn khi cơ sở chịu thuế thay đổi. Trong khi đó, các sắc thuế có cơ sở chịu thuế rộng, ví dụ thuế GTGT hoặc thuế thu nhập doanh nghiệp sẽ có mức độ ổn định lớn hơn do diện chịu thuế bao gồm một số lượng lớn các loại hàng hoá, dịch vụ, doanh nghiệp.

tổng thu NSNN. Việc có nhiều nguồn thu khác nhau sẽ tạo ra sự cân bằng và bù trừ giữa các nguồn thu trong trường hợp những biến động kinh tế gây ra những thay đổi trong nguồn thu NSNN. Chính vì vậy, nguồn thu NSNN có cơ cấu cân bằng, có sự tham gia của nhiều sắc thuế đa dạng, với cơ sở chịu thuế rộng sẽ là tiền đề quan trọng của một cơ cấu thu NSNN bền vững.

b) Cơ cấu chi NSNN

Đối với tính bền vững của cơ cấu chi NSNN, các yếu tố cần được xem xét là khả năng linh hoạt của cơ cấu chi NSNN hiện tại và những nguy cơ tăng chi có thể xảy ra trong tương lai. Khả năng linh hoạt ở đây được hiểu là khả năng cắt giảm các khoản chi khi nguồn thu ngân sách bị giảm bất thường. Điều này có ý nghĩa quan trọng cho việc đảm bảo một mức thâm hụt ngân sách trong khuôn khổ an toàn. Khả năng linh hoạt của ngân sách phụ thuộc đáng kể vào việc kiểm soát các khoản chi "cứng" trong tổng chi NSNN. Các khoản chi "cứng" là các khoản chi bắt buộc phải thực hiện, bất kể nguồn thu NSNN thay đổi thế nào. Tỷ trọng các khoản chi "cứng" càng lớn thì khả năng linh hoạt của chi NSNN càng thấp. Phần lớn các khoản chi hành chính sự nghiệp nhằm duy trì hoạt động của bộ máy Nhà nước là các khoản chi "cứng". Đây là những khoản chi nhằm duy trì hoạt động bình thường của bộ máy hành chính Nhà nước và sự ổn định của xã hội. Việc cắt giảm những khoản chi này sẽ đem lại những hậu quả nghiêm trọng, tạo ra những bất ổn trong xã hội, ảnh

hưởng xấu đến tăng trưởng kinh tế. Bên cạnh các khoản chi thực sự mang tính "cứng", có nhiều khoản chi được coi là "cứng" do các yêu cầu quản lý của các cơ quan chức năng. Ví dụ, khi Chính phủ quy định các công trình đầu tư bằng nguồn NSNN thuộc nhóm C phải hoàn thành trong 2 năm, các khoản chi cho dự án trong năm thứ 2 được coi là các khoản chi "cứng", vì việc dự án hoàn thành trong năm và giải ngân toàn bộ vốn đầu tư là điều bắt buộc. Tuy nhiên, những khoản chi này có thể xử lý giãn tiến độ giải ngân trong trường hợp cần thiết theo sự chỉ đạo của Chính phủ, nhằm làm dịu bớt những căng thẳng trong cán cân thu chi NSNN.

Về nguy cơ tăng chi trong tương lai, việc phân tích tập trung chủ yếu vào các khoản chi được dự báo có thể tăng cao trong thời gian tới do các chính sách mới, các kế hoạch, chiến lược trung dài hạn đã được phê duyệt. Trong điều kiện số liệu và năng lực dự báo hạn chế, các khoản chi nằm ngoài các chương trình, kế hoạch đã được phê duyệt sẽ khó có thể nhìn thấy trước và đánh giá khả năng phát sinh trong quá trình phân tích. Việc có quá nhiều dự kiến chi dồn vào trong một thời gian ngắn có thể làm nhu cầu chi NSNN tăng đột biến, dẫn tới khả năng tăng bội chi, làm giảm tính bền vững của NSNN trong ngắn hạn. Những chương trình đầu tư lớn chưa có nguồn tài trợ, hoặc việc thu xếp nguồn tài trợ chưa được đảm bảo chắc chắn, cũng là những nguy cơ cần xem xét khi phân tích các kế hoạch chi tiêu trong tương lai. Xây dựng MTEF sẽ

giúp cho ngân sách tránh được những đột biến chi tiêu, qua đó làm giảm nguy cơ mất cân đối ngân sách. Do đó, việc áp dụng MTEF sẽ là yếu tố góp phần làm tăng tính bền vững của NSNN trong trung và dài hạn.

c) Thâm hụt ngân sách

Một trong những nguyên tắc quan trọng nhất trong quản lý NSNN là đảm bảo sự cân đối giữa thu và chi. Tuy nhiên do khả năng nguồn thu bị hạn chế và tăng chậm, còn các nhu cầu chi lại tăng rất nhanh nên thường xuyên xảy ra tình trạng bội chi ngân sách ở nhiều nước. Do cơ sở so sánh khác nhau nên không thể so sánh được bội chi ngân sách ở Việt Nam với các nước khác, vì thế cần so số bội chi với tổng thu để có được tỉ lệ thâm hụt làm căn cứ so sánh tình hình thâm hụt ngân sách của Việt Nam so với các nước.

Một trong những giải pháp quan trọng duy trì tính bền vững của NSNN là bố trí các khoản dự phòng và quỹ dự trữ tài chính. Theo Khoản 1 và Khoản 2, Điều 9 Luật NSNN 2002, dự toán chi NSTW và NSĐP được bố trí khoản dự phòng từ 2% đến 5% tổng số chi để chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hỏa hoạn, nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán; Chính phủ, UBND cấp tỉnh được lập quỹ tài chính từ các nguồn tăng thu, kết dư ngân sách, bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm và các nguồn tài chính khác. Như vậy các khoản dự phòng và quỹ dự trữ tài chính cũng là một trong những tiêu thức cần được phân tích và đánh giá dưới góc nhìn của KTNN.

Tình hình sử dụng các biện pháp bù đắp bội chi NSNN cũng là vấn đề cần quan tâm, bởi lẽ mỗi biện pháp đều dẫn đến những hiệu quả tiêu cực nhất định, thí dụ như lạm phát, khủng hoảng cán cân thanh toán, khủng hoảng nợ và những áp lực làm tăng lãi suất,..v.v.. gây ảnh hưởng đến tính bền vững của NSNN.

3.4. Các tiêu chí về thể chế quản lý ngân sách Nhà nước

Bên cạnh việc xem xét mức độ ổn định của cơ cấu thu chi NSNN, sự ổn định của thể chế quản lý NSNN cũng là yếu tố có ảnh hưởng đáng kể tới tính bền vững NSNN. Thể chế quản lý NSNN ở đây bao gồm các cơ quan xây dựng chính sách, bộ máy thực hiện chính sách, hệ thống khuôn khổ pháp lý và các yếu tố thể chế khác có liên quan đến chính sách tài khoá.

Ở các nước đang phát triển, vấn đề bộ máy xây dựng và thực hiện chính sách luôn là yếu tố cần được quan tâm đặc biệt. Tình trạng tham nhũng, những yếu kém về năng lực của đội ngũ cán bộ, hệ thống hành chính trì trệ và kém hiệu quả là những vấn đề tác động trực tiếp tới chất lượng của công tác xây dựng và thực thi chính sách, đặc biệt là chính sách tài khoá. Chính sách tài khoá kém hiệu quả sẽ là nguy cơ tiềm ẩn đối với tính bền vững của NSNN trong tương lai. Sự quan tâm của các nhà lãnh đạo đối với việc nâng cao hiệu quả bộ máy quản lý Nhà nước, đặc biệt là bộ máy quản lý NSNN, là những dấu hiệu tích cực cho sự ổn định của thể chế quản lý NSNN trong tương lai. Việc triển

khai chương trình cải cách hệ thống quản lý hành chính nói chung, và hệ thống quản lý NSNN nói riêng, sẽ là những cam kết cụ thể cho việc thúc đẩy cải cách hành chính và nâng cao hiệu quả bộ máy quản lý Nhà nước. Bên cạnh đó, sự ổn định và hiệu quả của hệ thống kế toán, kiểm toán NSNN cũng là yếu tố cần đặc biệt quan tâm.

Sự ổn định của hệ thống chính sách tài khoá có đóng góp quan trọng vào sự ổn định của NSNN. Các cam kết giữ vững chính sách đầu tư của Nhà nước cho các công trình, dự án trọng điểm, đầu tư xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng sẽ giúp ổn định môi trường đầu tư. Bên cạnh đó, chính sách thuế là một trong những yếu tố quan trọng để xây dựng chiến lược kinh doanh của các doanh nghiệp. Chính sách thuế ổn định sẽ giúp cho doanh nghiệp tính toán và dự báo được mức lợi nhuận của mình trong tương lai. Ngược lại, chính sách thuế thay đổi liên tục sẽ tạo ra phản ứng tiêu cực từ phía các doanh nghiệp. Các doanh nghiệp sẽ hoạt động ở mức độ thận trọng nhằm giảm thiểu những rủi ro do chính sách thuế thay đổi gây ra. Điều này không những ảnh hưởng tới lợi nhuận của doanh nghiệp, mà còn làm giảm tăng trưởng chung của nền kinh tế, và tất yếu dẫn tới hậu quả giảm thu NSNN. Việc đánh giá, phân tích mức độ ổn định của chính sách có thể mở rộng ra không chỉ bao gồm chính sách thuế, mà cả các chính sách kinh tế vĩ mô khác có ảnh hưởng tới hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Việc phân tích mức độ ổn định của chính sách cần tuỳ theo từng chính sách cụ thể. Một quy tắc có thể sử dụng trong trường hợp đánh giá

sơ bộ như sau: một chính sách có sự thay đổi đáng kể trong thời gian ngắn hơn 2 năm có thể được coi là không ổn định. Tuy nhiên, các yếu tố khác có liên quan đến chính sách, như bối cảnh kinh tế xã hội, trình độ phát triển của hệ thống quản lý Nhà nước, các chương trình, kế hoạch cải cách đang và sẽ thực hiện... cũng là những yếu tố quan trọng cần xem xét, đánh giá khi phân tích chính sách, nhằm xác định rõ những tác động tích cực cũng như tiêu cực của chính sách đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Ở các nước đang phát triển, hệ thống chính sách kinh tế nói chung và hệ thống chính sách thuế nói riêng còn đang trong quá trình xây dựng, hoàn thiện, thì việc thay đổi thường xuyên là điều không tránh khỏi. Vấn đề cần đặt ra là các thay đổi về chính sách đó có phải là điều có thể dự báo trước được hay không, và các doanh nghiệp đó có đủ thông tin cần thiết để lường trước được những tác động do việc thay đổi chính sách mang lại cho doanh nghiệp hay không? Việc đảm bảo một môi trường kinh doanh minh bạch, ổn định và dự đoán trước được là yếu tố rất quan trọng cho phát triển kinh tế, và nó cũng là dấu hiệu tích cực cho một hệ thống nguồn thu NSNN bền vững trong tương lai.

4. XÂY DỰNG KHUNG ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH

Trên cơ sở các nghiên cứu đã được thực hiện về mô hình và phương pháp đánh giá tính bền vững của NSNN, chúng tôi đề xuất một Khung đánh giá bền vững NSNN

với các nhóm vấn đề chính như sau: (1) Tính bền vững của nợ Chính phủ; (2) Những yếu tố kết cấu NSNN; và (3) Những yếu tố về thể chế quản lý NSNN.

(1) Tính bền vững của nợ công

Với một mức lãi suất và tăng trưởng thu chi ngân sách ổn định, tỷ lệ nợ công và quy mô nợ công sẽ là yếu tố quan trọng để trả lời cho câu hỏi: Liệu NSNN có bền vững hay không? Trong số nhiều phương pháp đánh giá, phương pháp kế toán được coi là phương pháp thích hợp đối với khung đánh giá do tính đơn giản và cách tiếp cận sử dụng chỉ số. Việc phân tích cơ cấu nợ (bao gồm cả cơ cấu lãi suất và cơ cấu thời gian trả nợ) cũng như việc quản lý và sử dụng nợ Chính phủ cũng giúp nhận ra những yếu tố tiềm tàng có thể trở thành những điểm yếu dễ bị tác động của hệ thống tài khoá. Bên cạnh đó, việc phân tích các nghĩa vụ nợ dự phòng trong ma trận rủi ro ngân sách của Polackova (1998) cùng với việc phân tích các khoản vay nợ ngoài NSNN cũng góp phần đáng kể trong việc xác định mức độ bền vững của nợ công.

(2) Những yếu tố về kết cấu ngân sách Nhà nước

Việc phân tích cơ cấu, tính chất và quy mô của các khoản chi cứng có thể cho thấy mức độ linh hoạt của chi NSNN. Bên cạnh đó, các chương trình chi tiêu trong tương lai, cùng với việc triển khai áp dụng phương pháp xây dựng MTEF và khuôn khổ tài chính trung hạn (Medium Term Fiscal Framework - MTFF) sẽ cung cấp thêm các

thông tin cần thiết cho việc phân tích bền vững cơ cấu chi NSNN. Trong khi đó, đánh giá cơ cấu thu NSNN dựa trên tỷ trọng các nguồn thu không bền vững (như thu từ dầu thô, hoặc thu thuế xuất khẩu, nhập khẩu) có thể cho thấy bức tranh khái quát về tính bền vững của thu NSNN. Phân tích sâu về các sắc thuế chiếm tỷ trọng lớn có thể đem lại nhiều thông tin giá trị bổ sung cho các kết luận về tính bền vững của kết cấu NSNN.

(3) Các yếu tố về thể chế quản lý ngân sách

Sự cam kết của các nhà lãnh đạo quốc gia về những cải tổ trong bộ máy hành chính, đặc biệt là bộ máy quản lý NSNN là những dấu hiệu tích cực cho thấy tương lai tích cực của hệ thống NSNN. Việc triển khai mạnh mẽ các chương trình cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý NSNN là những biểu hiện cụ thể của các cam kết này. Trong các lĩnh vực quản lý NSNN, vấn đề kiểm toán ngân sách cần được coi là vấn đề ưu tiên. Sự yếu kém trong lĩnh vực kiểm toán NSNN sẽ gây ra những ảnh hưởng lớn đến sự ổn định của hệ thống NSNN. Việc phân tích sự ổn định của các chính sách thu chi NSNN cũng cho thấy những yếu tố có thể ảnh hưởng đến mức độ bền vững của NSNN. Một hệ thống thuế thường xuyên thay đổi (trong vòng 2 năm có những thay đổi căn bản như thêm bớt các sắc thuế, tăng giảm mức thuế suất...) có thể làm giảm đầu tư nội địa, dẫn tới suy giảm tăng trưởng kinh tế và tác động trở lại ngân sách bằng việc giảm thu.

5. XÂY DỰNG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NSNN VÀ VIỆC PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN TRONG QUY TRÌNH KIỂM TOÁN

5.1. Xây dựng quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước

Hoạt động kiểm toán là hoạt động nghề nghiệp, do vậy đòi hỏi phải tuân theo một quy trình, chuẩn mực nghề nghiệp đã được xây dựng. Quy trình không chỉ hướng dẫn nghiệp vụ kiểm toán mà còn là cơ sở để kiểm tra, soát xét chất lượng kiểm toán. Kiểm toán quyết toán NSNN cũng như các cuộc kiểm toán khác đòi hỏi phải tuân thủ quy trình nhất định. Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN là trình tự, thủ tục tiến hành các công việc của một cuộc kiểm toán ngân sách, phù hợp với diễn biến khách quan của quá trình thu, chi NSNN, được áp dụng cho cuộc kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN. Đối tượng và phạm vi kiểm toán là báo cáo quyết toán NSNN hàng năm do Chính phủ (Bộ Tài chính) lập, trình Quốc hội phê chuẩn.

Đến nay, KTNN chưa xây dựng được quy trình kiểm toán đồng bộ từ kiểm toán đến phối hợp, tổng hợp kết quả của các cuộc kiểm toán khác nhau. Do vậy, để nâng cao chất lượng công tác kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, KTNN cần xây dựng quy trình kiểm toán quyết toán NSNN. Quy trình kiểm toán phải đảm bảo thực hiện kiểm toán đầy đủ, toàn diện quyết toán NSNN bao gồm việc kiểm toán tổng hợp quyết toán NSNN và tổng hợp kết quả kiểm

toán các cuộc kiểm toán cá biệt. Quy trình này cũng cần phải đạt được mục tiêu xác định tính trung thực, hợp pháp của các chỉ tiêu trên báo cáo quyết toán NSNN với tư cách là báo cáo tài chính tổng hợp và độc lập. Để xây dựng được quy trình kiểm toán quyết toán NSNN, KTNN cần tổng kết, đúc rút kinh nghiệm kiểm toán trong những năm qua đồng thời tiếp thu, học hỏi kinh nghiệm của các nước đi trước, các nước có điều kiện tương đồng. Việc áp dụng các chuẩn mực kế toán, kiểm toán quốc tế khi xây dựng quy trình quyết toán NSNN cũng cần được đặt ra. Quy trình phải được xây dựng trên cơ sở các quy định của Luật KTNN, Hệ thống chuẩn mực KTNN, Quy trình kiểm toán của KTNN, phù hợp với chính sách, chế độ của Nhà nước và thực tiễn hoạt động kiểm toán của KTNN trong lĩnh vực NSNN.

5.2. Xác định mục tiêu, nội dung, phương thức và trình tự thực hiện phân tích, đánh giá tính bền vững NSNN trong quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN

Phạm vi kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN là báo cáo quyết toán NSNN niên độ ngân sách do Chính phủ (Bộ Tài chính) lập, trình Quốc hội phê chuẩn. Tuy nhiên, trong Báo cáo kiểm toán để có thể đưa ra những đánh giá, kiến nghị về những vấn đề tài chính, ngân sách nói chung và phân tích, đánh giá tính bền vững nói riêng, KTNN không thể chỉ dựa trên kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, mà còn dựa vào kết quả kiểm toán của các cuộc kiểm toán thực hiện trong năm, thậm chí từ các cuộc kiểm toán từ những năm trước. Do vậy, để thực hiện được việc phân tích, đánh giá tính bền vững

của NSNN, đòi hỏi trong Quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN phải xác định rõ mục tiêu, nội dung, trình tự thực hiện phân tích, đánh giá tính bền vững NSNN.

a) Mục tiêu

Mục tiêu của kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN là xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo quyết toán NSNN; đánh giá tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước; đánh giá tính bền vững của NSNN trên các khía cạnh chủ yếu: thực trạng NSNN, trong thu, chi NSNN, tỷ lệ và mức độ an toàn về nợ NSNN.

b) Nội dung, phương thức và trình tự

Xuất phát từ mục tiêu cung cấp thông tin cho việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN, cùng với việc xây dựng và hoàn thiện các tiêu chí đánh giá tính bền vững của NSNN đảm bảo phù hợp với điều kiện Việt Nam và tiêu chuẩn quốc tế, trong những năm tới, để đảm bảo thực hiện một cách khả thi nhiệm vụ này, KTNN cần phải thực hiện tốt công tác kiểm toán NSNN theo Luật NSNN sửa đổi. Bên cạnh đó cần rà soát và bổ sung các nội dung cần thiết cho việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN sao cho bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất trong các quy trình kiểm toán vì mục đích phục vụ cho phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN hàng năm.

KTNN phải xây dựng một cách thống nhất quy trình kiểm toán NSĐP, quy trình kiểm toán ngân sách các Bộ,

ngành Trung ương, quy trình kiểm toán NSNN; khẩn trương xây dựng mẫu báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN, mẫu báo cáo kết quả kiểm toán năm; xây dựng nội dung và phương pháp đối với việc kiểm toán trước khi báo cáo quyết toán được lập; xây dựng và hoàn thiện các Chuẩn mực KTNN, đặc biệt là chuẩn mực kiểm toán hoạt động... Trong quá trình hoàn thiện các quy trình kiểm toán, nhất là kiểm toán NSNN, căn cứ vào khung lý thuyết và những tiêu thức đánh giá tính bền vững ngân sách, KTNN cần rà soát và bổ sung thêm các nội dung cần thiết cho hoạt động kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, nhằm đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin cho việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN.

** Những nội dung cơ bản về phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN là:*

- Đánh giá tổng thể thực trạng NSNN qua số liệu thu, chi và cân đối thu, chi NSNN, qua thực tế thực hiện (từ kết quả kiểm toán từ các đơn vị) các khoản thu, chi NSNN.

- Việc tuân thủ pháp luật trong thu, điều hành thu NSNN, tính đầy đủ của thu NSNN, tính cân đối trong cơ cấu thu NSNN, tỷ trọng thu NSNN so GDP, tốc độ tăng thu NSNN so tốc độ tăng GDP, tính ổn định, vững chắc của các nguồn thu...

- Việc tuân thủ pháp luật trong chi, điều hành chi NSNN, tính đầy đủ của chi NSNN, tính cân đối trong cơ cấu chi NSNN, tốc độ tăng chi NSNN so với tăng thu NSNN, tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong chi NSNN...

- Tính đầy đủ của các khoản nợ NSNN, mục đích vay nợ, tỷ trọng nợ so GDP, so với thu NSNN, tính kinh tế, hiệu quả trong sử dụng các khoản vay nợ...

- Tính tuân thủ pháp luật, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, điều hành ngân sách, những hạn chế, bất cập trong quản lý, điều hành NSNN ảnh hưởng đến tính ổn định, vững chắc của NSNN trong tương lai...

** Phương thức và trình tự thực hiện*

Việc phân tích, đánh giá tính bền vững NSNN được thực hiện trong quá trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, do Đoàn kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN thực hiện. Trình tự kiểm toán thực hiện theo quy trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN. Tuy nhiên, để có số liệu tổng hợp phục vụ cho việc phân tích, Đoàn kiểm toán cần phải sử dụng các kết quả kiểm toán trong năm báo cáo và những năm trước. Do đó, trong cơ cấu Đoàn kiểm toán cần phải có bộ phận tổng hợp, phân tích các số liệu, tài liệu này. Việc tổng hợp, phân tích các kết quả kiểm toán từ các cuộc kiểm toán khác có thể tiến hành trước hoặc đồng thời với quá trình kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN.

6. NÂNG CAO NHẬN THỨC VÀ HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LÝ VỀ PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NSNN

Đánh giá tính bền vững của NSNN là một vấn đề có ý nghĩa quan trọng cả về mặt lý luận và thực tiễn. KTNN với chức năng là cơ quan kiểm tra tài chính Nhà nước cần

nhận thức đầy đủ về vai trò và trách nhiệm của mình trong việc nghiên cứu, đánh giá thực trạng NSNN, tính bền vững của NSNN, để đưa ra các khuyến nghị thích hợp với Chính phủ nâng cao chất lượng quản lý, điều hành NSNN, phục vụ Quốc hội xem xét, đánh giá và giám sát công tác quản lý ngân sách. Tuy nhiên, việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN rất phức tạp, khó khăn. Một mặt nó đòi hỏi KTNN phải tổ chức nghiên cứu, theo dõi, tổng hợp số liệu, tình hình thường xuyên, liên tục và thống nhất về các chỉ tiêu NSNN và kinh tế- xã hội; mặt khác cần phải có sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan chức năng trong việc cung cấp tài liệu, số liệu liên quan.

Cùng với việc hoàn thiện công tác kiểm toán NSNN, KTNN cần nghiên cứu sâu hơn nữa các nội dung phản ánh trong báo cáo quyết toán NSNN, từ đó đối chiếu với các tiêu chí cần thiết cho phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN; cần thiết có thể kiến nghị bổ sung thêm những nội dung cần thiết của báo cáo quyết toán NSNN, nhằm đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin một cách toàn diện để có thể đánh giá một cách tổng thể về NSNN, nâng cao chất lượng các thông tin mà KTNN cung cấp cho Quốc hội và Chính phủ.

Về cơ sở pháp lý cho thực hiện phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN, KTNN cần nghiên cứu, đề xuất bổ sung một số điều vào Luật KTNN và Luật NSNN, quy định rõ trách nhiệm của KTNN về đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN hàng năm, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong việc phối

hợp với KTNN, cung cấp số liệu, tài liệu cho KTNN phục vụ việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN.

7. ĐIỀU KIỆN THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP

7.1. Xây dựng cơ chế trao đổi thông tin giữa cơ quan Kiểm toán Nhà nước với các cơ quan hữu quan

Trên nguyên tắc cũng như trên thực tế, để tiến hành một cuộc kiểm toán nói chung thì cần phải có các thông tin có thể định lượng được, có thể kiểm tra được và các chuẩn mực cần thiết làm cơ sở đánh giá các thông tin đã kiểm tra. Các thông tin đó có thể là thông tin tài chính hoặc thông tin phi tài chính, còn các chuẩn mực được xây dựng và sử dụng trong kiểm toán thì rất đa dạng và phong phú, tuỳ thuộc từng loại hình kiểm toán và mục đích của từng cuộc kiểm toán. Thông thường các chuẩn mực này được quy định trong các văn bản pháp quy về các lĩnh vực khác nhau, cũng có thể là các quy định nội bộ của ngành, địa phương hay đơn vị...

Với mục đích thu thập thông tin nhằm đánh giá tính bền vững của NSNN, các thông tin mà KTNN cần quan tâm không chỉ đơn thuần là những thông tin về đơn vị được kiểm toán với hệ thống tài chính kế toán, cơ cấu tổ chức bộ máy hay các quy chế quản lý tài chính, hoạt động kiểm tra kiểm soát của hệ thống kiểm soát nội bộ của đơn vị... Các thông tin mà KTNN cần có là các thông tin mang tính hệ thống, phản ánh một cách toàn diện về tình hình kinh tế - xã hội và vấn đề quản lý NSNN nói chung như: Dự toán ngân sách, kế hoạch chiến lược phát triển kinh tế

xã hội, định hướng phát triển từng ngành nghề, địa phương, khu vực, những cơ chế chính sách áp dụng và những biến động, thay đổi về hệ thống quản lý, cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ của các cơ quan, ban ngành trong bộ máy quản lý tài chính Nhà nước...

Hiện nay, nguồn thông tin mà KTNN có được từ sự phối hợp của các cơ quan hữu quan và đơn vị được kiểm toán còn thiếu tính bao quát, độ chính xác ở tầm vĩ mô chưa đáp ứng được yêu cầu, chưa đảm bảo tính thời sự, kịp thời và trực tiếp, lại thiếu tính thường xuyên liên tục và nghèo nàn, đơn giản, chưa đáp ứng yêu cầu quản lý vĩ mô đối với hoạt động của NSNN. Điều này đã gây ảnh hưởng không ít đến chất lượng hoạt động kiểm toán của KTNN. Chính vì vậy, trong thời gian tới, cần phải xây dựng cơ chế trao đổi thông tin giữa cơ quan KTNN với các cơ quan hữu quan của Nhà nước, như: Bộ Tài chính, Tổng cục Thuế, KBNN, Tổng cục Hải quan, Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Thương mại, HĐND, UBND các cấp... nhằm có được thông tin một cách kịp thời và đầy đủ nhất, phục vụ cho hoạt động kiểm toán NSNN nói chung và yêu cầu về đánh giá tính bền vững của NSNN nói riêng.

Để đạt được mục tiêu trên, KTNN cần xác lập được mối quan hệ phục vụ và phối hợp công tác với HĐND các cấp, nhất là HĐND cấp tỉnh trong cả 4 giai đoạn của quy trình kiểm toán; thống nhất với Bộ Tài chính về thời gian gửi báo cáo quyết toán NSNN cho KTNN để KTNN hoàn thành báo cáo kiểm toán quyết toán NSNN gửi Quốc hội đúng quy định; nghiên cứu đề nghị các cơ quan chức năng

sửa đổi Luật NSNN, đặc biệt là vấn đề thời gian lập báo cáo quyết toán ngân sách các cấp để tạo điều kiện thuận lợi cho công tác kiểm toán ngân sách; KTNN cũng cần phối hợp chặt chẽ với Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan, KBNN, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Thương mại để nắm được đầy đủ các thông tin về đơn vị được kiểm toán như tình hình chấp hành ngân sách, chấp hành các chính sách pháp luật của Nhà nước, tình hình thực hiện nghĩa vụ với NSNN..., phối hợp với Tổng cục Thống kê để có được các thông tin mang tính hệ thống, thường xuyên, liên tục về đơn vị được kiểm toán nói riêng, tổng thể các thông tin tài chính và các thông tin liên quan khác theo ngành nghề, lĩnh vực và toàn bộ nền kinh tế nói chung.

Để đạt được mục tiêu trên, trong thời gian tới KTNN cần thực hiện một số công việc cụ thể như:

- Xây dựng được các nguồn thông tin phong phú đảm bảo về chất lượng, đáp ứng được yêu cầu của công tác kiểm toán và việc đánh giá tính bền vững của NSNN bằng cách phối hợp với các KTNN khu vực trực tiếp trao đổi với các Bộ, ngành liên quan, đưa ra những yêu cầu cập nhật thông tin theo định kỳ (bằng đường công văn, Email...);

- Xây dựng kế hoạch dài hạn, trung hạn cho công tác thông tin phù hợp với kế hoạch phát triển KTNN và mục tiêu đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN;

- Tham gia hướng dẫn, bồi dưỡng nghiệp vụ, tổ chức các cuộc hội thảo, hội nghị khoa học về công tác kế toán,

kiểm toán và nhiệm vụ cung cấp thông tin nhằm đánh giá tính bền vững của NSNN;

- Xây dựng bộ máy quản lý và bảo mật thông tin;

- Có kế hoạch kinh phí và huy động các nguồn kinh phí khác nhau để đảm bảo cho hoạt động trao đổi thông tin được thường xuyên, liên tục và ngày càng phát triển.

7.2. Nâng cao chất lượng công tác kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước

Cùng với việc hoàn thiện tiêu thức đánh giá tính bền vững của NSNN và xây dựng cơ chế trao đổi thông tin giữa cơ quan KTNN với các cơ quan hữu quan nhằm phục vụ cho công tác tổng hợp, phân tích và đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán quyết toán NSNN, trong thời gian tới KTNN cũng cần tập trung vào các giải pháp mang tính định hướng cho việc hoàn thiện kiểm toán quyết toán NSNN nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng công tác kiểm toán quyết toán NSNN, đáp ứng yêu cầu của Quốc hội và Chính phủ đối với công cụ quản lý tài chính công của Nhà nước. Cụ thể:

(1) Hoàn thiện tổ chức kiểm toán quyết toán NSNN

Tổ chức kiểm toán quyết toán NSNN có ý nghĩa quan trọng đối với chất lượng kiểm toán quyết toán NSNN. Thực tế cho thấy kết quả kiểm toán quyết toán NSNN gắn liền với kết quả kiểm toán của các cuộc kiểm toán cá biệt. Kết quả các cuộc kiểm toán cá biệt chính là bằng chứng, cơ sở đánh giá tính đúng đắn, trung thực của quyết toán NSNN,

đánh giá tính tuân thủ trong quản lý, điều hành NSNN. Cho đến nay công việc kiểm toán quyết toán NSNN của KTNN luôn có sự tách rời giữa đơn vị kiểm toán quyết toán NSNN với đơn vị tổng hợp kết quả kiểm toán của các cuộc kiểm toán cá biệt. Sự tách rời này đã ảnh hưởng đến mối liên kết của kết quả kiểm toán cá biệt với kết quả kiểm toán báo cáo tổng hợp tại Bộ Tài chính, trong khi báo cáo quyết toán NSNN do Bộ Tài chính lập lại được tổng hợp từ các báo cáo của địa phương và của các Bộ, cơ quan Trung ương.

Đồng thời, kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN có quan hệ chặt chẽ với kết quả kiểm toán quyết toán NSNN. Từ kế hoạch kiểm toán hàng năm mới xác định phạm vi, mục tiêu chính thực hiện trong năm. Đây là cơ sở quan trọng để định hướng cho các cuộc kiểm toán cá biệt cũng như kiểm toán quyết toán NSNN tập trung phát hiện các vấn đề chính đặt ra trong năm kế hoạch. Điều này có nghĩa là cần phải có sự liên kết chặt chẽ giữa đơn vị làm nhiệm vụ lập kế hoạch kiểm toán, đơn vị làm nhiệm vụ tổng hợp kết quả kiểm toán và đơn vị kiểm toán quyết toán NSNN. Ba nhiệm vụ này phải được gắn chặt với nhau, hỗ trợ nhau để cùng hướng tới chất lượng của công các kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN.

(2) Xác định phạm vi kiểm toán quyết toán NSNN

Xác định phạm vi kiểm toán quyết toán NSNN có ý nghĩa quan trọng đối với công tác kiểm toán. Từ việc xác định phạm vi, giới hạn kiểm toán sẽ biết được mức độ tiếp cận với các tài liệu, số liệu của KTNN. Theo Tuyên bố Lima

của INTOSAI thì KTNN không bị giới hạn bởi bất kỳ một nguồn thông tin, số liệu nào liên quan đến công tác quản lý ngân sách của quốc gia. Trên thực tế, một số quốc gia lại có sự giới hạn nhất định mà cơ quan KTNN không thực hiện kiểm toán. Chẳng hạn như một số quốc gia giới hạn không kiểm toán đối với chi tiêu của cơ quan lập pháp, Thủ tướng hay Tổng thống... Một số nước khác lại quy định không thực hiện kiểm toán đối với các khoản chi cho an ninh quốc phòng và phòng thủ đất nước hay một số khoản chi đặc biệt của Chính phủ. Việc giới hạn kiểm toán tuỳ thuộc vào quy định pháp luật của từng nước. Tuy nhiên, dù giới hạn theo cách thức nào vẫn đảm bảo sự kiểm soát đối với toàn bộ hoạt động ngân sách của quốc gia. Với báo cáo quyết toán NSNN cần phải có sự bao quát đầy đủ phạm vi mà báo cáo phản ánh. Nghĩa là kiểm toán tất cả các chỉ tiêu thể hiện trên báo cáo, tất cả các hoạt động liên quan đến phạm vi báo cáo. Quan điểm này phù hợp với phạm vi kiểm toán của INTOSAI. Để xác định phạm vi kiểm toán của KTNN đối với quyết toán NSNN trước hết phải quan niệm rõ nghĩa vụ báo cáo và phạm vi kiểm toán.

Về phạm vi kiểm toán, KTNN có thể tiếp cận với bất cứ tài liệu nào liên quan đến nội dung báo cáo quyết toán NSNN. Điều này có nghĩa là cơ quan KTNN được quyền kiểm toán với phạm vi không giới hạn liên quan đến quản lý tài chính ngân sách quốc gia. Bất cứ sự giới hạn nào đều ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của KTNN.

Về nghĩa vụ báo cáo, cơ quan KTNN phải báo cáo theo thẩm quyền kết quả đạt được qua kiểm toán quyết

toán ngân sách theo từng đối tượng và từng mức độ bảo mật theo quy định của pháp luật. Có nghĩa là một số kết quả kiểm toán liên quan đến bí mật và an ninh quốc gia chỉ công bố cho cơ quan có thẩm quyền nhất định, không được công bố rộng rãi kết quả kiểm toán tại các cơ quan này. Chẳng hạn với an ninh quốc phòng, dự toán ngân sách chỉ công bố tổng số, việc phân bổ chi tiết không công bố công khai trước Quốc hội, điều đó có nghĩa là kết quả kiểm toán an ninh quốc phòng cũng không công bố công khai trước Quốc hội. Kết quả này sẽ báo cáo Chính phủ và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội.

Thực hiện giải pháp này sẽ khắc phục được tình trạng thiếu tài liệu hoặc không được cung cấp tài liệu cho KTNN khi thực hiện kiểm toán quyết toán NSNN. KTNN sẽ được quyền tiếp cận không hạn chế với tài liệu liên quan đến quyết toán NSNN và quản lý điều hành NSNN. Tất nhiên là các kiểm toán viên của KTNN phải đảm bảo nguyên tắc bảo mật đối với các tài liệu mình tiếp cận và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về những vấn đề phát sinh liên quan đến công tác kiểm toán.

(3) Phát triển đầy đủ các loại hình kiểm toán khi thực hiện kiểm toán quyết toán NSNN

Hiện nay, các cơ quan KTNN trên thế giới đều thực hiện các loại hình kiểm toán là kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Tuỳ từng quốc gia và mức độ phát triển của quốc gia đó mà loại hình kiểm toán nào phát triển hơn. Tuy nhiên đối với kiểm toán quyết toán NSNN

thì cả 3 loại hình kiểm toán này thường được áp dụng song song, đan xen nhau. Về phạm vi, quyết toán NSNN phải giải quyết đầy đủ 3 khía cạnh là: (i) Giải quyết vấn đề về số liệu quyết toán, nghĩa là tính đúng đắn, trung thực của số liệu; (ii) Giải quyết vấn đề tuân thủ, nghĩa là các khoản thu, chi ngân sách và việc quản lý điều hành NSNN có tuân thủ các quy định của pháp luật hay không? (iii) Giải quyết vấn đề về hiệu lực và hiệu quả, nghĩa là phải đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả của các khoản thu, chi NSNN cũng như công tác quản lý điều hành ngân sách. Điều này có nghĩa là ngoài nghĩa vụ báo cáo của Cơ quan hành pháp về các khía cạnh của quyết toán ngân sách thì phải có cơ quan độc lập với chuẩn mực nghề nghiệp thực hiện kiểm toán và đánh giá, xác nhận đầy đủ các khía cạnh của quyết toán NSNN theo chuẩn mực nghề nghiệp đã xác định. Yêu cầu trên đòi hỏi KTNN phải phát triển đầy đủ các loại hình kiểm toán để thực hiện nghĩa vụ giải trình của mình về quyết toán NSNN.

Từ trước tới nay, KTNN chủ yếu thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính, phần nào liên quan đến kiểm toán tuân thủ. Cho đến nay, kiểm toán hoạt động vẫn còn chưa thực sự được triển khai trong thực tiễn. Để thực hiện phát triển đầy đủ các loại hình kiểm toán theo thông lệ quốc tế, đòi hỏi KTNN phải xây dựng được quy trình, chuẩn mực và các phương pháp chuyên môn nghiệp vụ áp dụng đối với kiểm toán hoạt động. Mặt khác, đối với các cơ quan chức năng của Nhà nước, nhất là đối với các đơn vị được kiểm toán cũng cần phải được thông tin, tuyên truyền để có hiểu biết nhất định về kiểm toán hoạt động.

Với kiểm toán báo cáo tài chính, KTNN thực hiện kiểm toán và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của số liệu quyết toán NSNN. Việc kiểm toán quyết toán để xác nhận sự phù hợp với chuẩn mực được công nhận. Chẳng hạn xác định được tổng thu, chi ngân sách, mức bội chi và các chỉ tiêu trong báo cáo so với sự phù hợp của chuẩn mực kế toán được công nhận.

Kiểm toán tính tuân thủ trong quản lý, sử dụng ngân sách, ngoài việc xác nhận số liệu quyết toán, KTNN sẽ tiến hành kiểm toán tính tuân thủ trong quản lý điều hành NSNN. Qua kiểm toán phải xác nhận rằng các khoản thu, chi ngân sách đã được thực hiện theo luật định; công tác quản lý điều hành ngân sách tuân thủ theo quy định của pháp luật. Trường hợp vi phạm pháp luật phải chỉ rõ đơn vị nào hoặc khoản thu chi nào, do đơn vị nào thực hiện?

Kiểm toán tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách. Đây là nội dung liên quan đến kiểm toán hoạt động. KTNN phải lựa chọn các chủ đề để tiến hành kiểm toán và đánh giá. KTNN sẽ đánh giá việc thực hiện mục tiêu mà khi quyết định dự toán ngân sách Quốc hội đã phê chuẩn.

Các loại hình kiểm toán trong kiểm toán quyết toán NSNN sẽ được thực hiện đan xen nhau, kết hợp với nhau. Các quy định về mặt pháp lý đã đảm bảo cho KTNN có thể thực hiện được đầy đủ các loại hình kiểm toán, vấn đề là triển khai trong thực tiễn. Yếu tố quan trọng quyết định đến sự thành công là đào tạo kiểm toán viên để có thể kiểm toán hoạt động. KTNN có thể triển khai thí điểm sau

đó tổng kết để xây dựng thành quy trình kiểm toán. Việc tiếp thu kinh nghiệm nước ngoài cũng là điều kiện để KTNN Việt Nam có thể rút bớt được thời gian cho việc nghiên cứu, tổng kết kinh nghiệm.

Ngoài các vấn đề trên, đổi mới công tác lập kế hoạch kiểm toán quyết toán NSNN và quy trình kiểm toán NSĐP, ngân sách các Bộ, cơ quan Trung ương cũng góp phần nâng cao chất lượng công tác kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN của KTNN.

7.3. Đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, kiểm toán viên

Đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ cán bộ kiểm toán nói chung, đặc biệt là đội ngũ cán bộ chuyên làm nhiệm vụ nghiên cứu chính sách công trong đó có tính bền vững của NSNN nói riêng là điều kiện cần thiết mà KTNN phải thực hiện trong những năm tiếp theo nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng công tác kiểm toán, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của Quốc hội, Chính phủ, HĐND và UBND các cấp trong việc quản lý tài chính và tài sản Nhà nước. Đây là đội ngũ có tính quyết định đến sự thành công của công tác kiểm toán cũng như chất lượng kiểm toán. Đặc biệt trong bối cảnh hiện nay, đa số các nước đã phát triển kiểm toán ở mức cao, kiểm toán hoạt động được coi là thế mạnh đối với công tác kiểm toán thì yêu cầu đào tạo của KTNN càng trở nên bức xúc để phù hợp với xu thế hội nhập kinh tế quốc tế. Hơn nữa việc đánh giá chính sách công cũng như tính bền vững của NSNN là một vấn đề còn tương đối mới đối với

KTNN, kinh nghiệm về lĩnh vực này của các kiểm toán viên không nhiều, do vậy việc đào tạo cán bộ, kiểm toán viên chuyên nghiệp là nhu cầu cần thiết đảm bảo thực hiện thành công nhiệm vụ, góp phần nâng cao hơn nữa chất lượng công tác kiểm toán của KTNN. Việc tiếp thu kinh nghiệm của các nước đi trước cũng là điều kiện để KTNN Việt Nam tiết kiệm được thời gian và các điều kiện khác. Để thực hiện công tác đào tạo, KTNN có thể cử cán bộ đi học tập, nghiên cứu kinh nghiệm của các nước, trên cơ sở những kiểm toán viên có kinh nghiệm và trình độ nghiệp vụ tốt sẽ thực hiện đào tạo cho đội ngũ kế cận. Ngoài ra cần tổ chức thường xuyên hơn nữa các lớp đào tạo, cập nhật kiến thức như hiện nay KTNN đang thực hiện.

KTNN cần tiêu chuẩn hoá và đào tạo đội ngũ kiểm toán viên về trình độ chuyên môn nghiệp vụ, về phẩm chất đạo đức, năng lực tổ chức thực hiện nhiệm vụ và trình độ chuyên môn hoá, theo hướng: thống nhất, đa dạng (đa dạng hoá ngành nghề, đa dạng hoá môi trường đào tạo, đa dạng hoá kiến thức bổ trợ...). Cần phải xây dựng chiến lược đào tạo đội ngũ công chức kiểm toán về mọi mặt và có mục tiêu đào tạo, bồi dưỡng cụ thể, thích hợp với từng giai đoạn, trước hết là về chuyên môn nghiệp vụ, trong đó chú trọng bồi dưỡng về kinh nghiệm kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách. Việc đào tạo, bồi dưỡng kiến thức cho kiểm toán viên nên đi theo hướng chuyên sâu theo từng hình thức kiểm toán như: kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán hoạt động, kiểm toán tuân thủ v.v...; chuyên sâu theo từng chuyên đề như kiểm toán quá trình

đấu thầu, kiểm toán báo cáo quyết toán công trình, kiểm toán điều tra, lập báo cáo kiểm toán... Đào tạo bồi dưỡng theo cấp bậc, chức vụ kiểm toán như đào tạo tổ trưởng tổ kiểm toán; trưởng đoàn kiểm toán. Kết hợp việc bồi dưỡng kiến thức chuyên môn với việc rèn luyện đạo đức nghề nghiệp cho kiểm toán viên. Ngoài ra nên mở các lớp chuyên đề có tính chất mở rộng và nâng cao kiến thức toàn diện cho kiểm toán viên, trong đó đặc biệt chú trọng đến bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm toán NSNN.

7.4. Ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động kiểm toán

Trong thời đại công nghệ thông tin ngày càng phát triển thì việc ứng dụng công nghệ thông tin là điều kiện cần thiết để tiếp cận nhanh với các phương pháp kiểm toán hiện đại và giúp các kiểm toán viên rút ngắn được thời gian kiểm toán. Hơn thế nữa, công nghệ thông tin còn tạo điều kiện thuận lợi cho việc trao đổi thông tin giữa các ngành, các cấp có liên quan. KTNN có thể tích hợp hệ thống dữ liệu quyết toán ngân sách giữa các năm, tạo điều kiện cho việc so sánh, phân tích và đánh giá về tình hình NSNN Việt Nam nói chung và tính bền vững của NSNN nói riêng.

KẾT LUẬN

Bền vững ngân sách là một vấn đề được bàn luận rất nhiều bởi các nhà nghiên cứu trong và ngoài nước trong nhiều năm qua và cũng là vấn đề có liên quan chặt chẽ đến công tác quản lý tài chính công của mỗi quốc gia. Việc nghiên cứu, đúc rút các kinh nghiệm từ lý luận tới thực tiễn sẽ cho chúng ta những bài học bổ ích trong quá trình tìm kiếm giải pháp duy trì và nâng cao tính bền vững của NSNN. Trên thực tế, ở các nước tiên tiến, có rất nhiều tổ chức chuyên nghiệp thực hiện nhiệm vụ đánh giá chính sách công, đặc biệt là đánh giá về tính bền vững của NSNN, trong đó KTNN là tổ chức có vai trò và uy tín lớn nhất.

Trong những năm qua công tác kiểm toán NSNN của KTNN Việt Nam chủ yếu chú trọng đến việc phát hiện các yếu kém, bất hợp lý trong quản lý và sử dụng NSNN; việc phân tích, đánh giá tính cân đối, bền vững của NSNN còn hạn chế và chưa sâu. Nhằm đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của Quốc hội, Chính phủ, HĐND và UBND các cấp trong việc cung cấp thông tin làm cơ sở cho việc hoạch định các chính sách, các giải pháp quản lý, khắc phục những yếu kém trong quản lý thu, chi NSNN, đưa công tác quản lý NSNN lên trình độ cao hơn và đặc biệt là tăng cường hiệu quả sử dụng NSNN. Trong những năm tới, thông qua kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN, KTNN cần phải phân tích, đánh giá đúng thực trạng NSNN, tính cân đối, tính bền vững của NSNN, từ đó đề xuất các giải pháp sử dụng hợp lý, hiệu quả các nguồn lực tài chính và

tài sản quốc gia nhằm nâng cao hơn nữa tính bền vững của NSNN Việt Nam.

Đối chiếu với mục tiêu nghiên cứu, cuốn sách đã đạt được những kết quả:

Thứ nhất: Đã tổng hợp theo logic hệ thống, có chọn lọc những lý luận cơ bản về nội dung nghiên cứu, tổng hợp các yếu tố cấu thành sự bền vững của NSNN, đưa ra khung lý thuyết đánh giá tính bền vững của NSNN Việt Nam và những nhân tố chủ yếu tác động tới tính bền vững của NSNN. Từ việc nghiên cứu những lý luận cơ bản, nhóm tác giả đã khẳng định được vai trò của hoạt động kiểm toán Báo cáo quyết toán NSNN của KTNN Việt Nam trong việc đánh giá tính bền vững của NSNN.

Thứ hai: Sử dụng phương pháp phân tích hệ thống, phân tích tổng hợp, tiến hành phân tích, đánh giá thực trạng tính bền vững của NSNN Việt Nam, thực trạng công tác kiểm toán của KTNN đối với báo cáo quyết toán NSNN nói chung và việc đánh giá tính bền vững của NSNN nói riêng.

Thứ ba: Từ những đánh giá tổng quan về NSNN Việt Nam giai đoạn 1997 - 2004, đi sâu vào phân tích, đánh giá cụ thể một số chỉ tiêu thể hiện tính bền vững của NSNN Việt Nam, từ đó tham chiếu với thực trạng công tác kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN của Kiểm toán Nhà nước và vấn đề đánh giá tính bền vững của NSNN trong hoạt động kiểm toán thời gian qua. Qua nghiên cứu tình hình thực tế, đã chỉ ra những mặt thành công cũng như những

yếu kém, bất cập trong hoạt động của KTNN đối với việc đánh giá tính bền vững của NSNN. Đây chính là nền tảng thực tế để đưa ra hướng xử lý những tồn tại, hạn chế trong hoạt động của KTNN đối với việc đánh giá tính bền vững của NSNN trong thời gian tới.

Thứ tư: Nhóm tác giả đã trình bày khái quát những định hướng hoàn thiện việc phân tích, đánh giá tính bền vững của NSNN trong kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN trên cơ sở mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước, đáp ứng các yêu cầu của công tác quản lý và sử dụng NSNN.

Thứ năm: Căn cứ các số liệu và tình hình thực tế, tập thể tác giả đã tổng hợp và xây dựng một hệ thống giải pháp có tính khả thi nhằm khắc phục và hoàn thiện việc phân tích, đánh giá thực trạng tính bền vững của NSNN trong hoạt động kiểm toán báo cáo quyết toán NSNN của KTNN Việt Nam.

PHỤ LỤC 01

LUẬT KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Ngày 24-6-2005, Chủ tịch nước Trần Đức Lương đã ký Lệnh số 02/2005/L/CTN công bố Luật Kiểm toán Nhà nước, đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14-6-2005. Dưới đây là toàn văn luật này:

Căn cứ vào Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 10;

Căn cứ vào Luật Tổ chức Quốc hội;

Luật này quy định về kiểm toán Nhà nước.

Chương I

NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

Điều 1. Phạm vi điều chỉnh

Luật này quy định về địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Kiểm toán Nhà nước; nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán viên Nhà nước; đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan; hoạt động và bảo đảm hoạt động của Kiểm toán Nhà nước.

Điều 2. Đối tượng áp dụng

1. Đơn vị được kiểm toán.

2. Kiểm toán Nhà nước.

3. Tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến hoạt động kiểm toán Nhà nước.

Điều 3. Mục đích kiểm toán

Hoạt động kiểm toán Nhà nước phục vụ việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước.

Điều 4. Giải thích từ ngữ

Trong Luật này, các từ ngữ dưới đây được hiểu như sau:

1. Hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước là việc kiểm tra, đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính; việc tuân thủ pháp luật; tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước.

2. Kiểm toán báo cáo tài chính là loại hình kiểm toán để kiểm tra, đánh giá, xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính.

3. Kiểm toán tuân thủ là loại hình kiểm toán để kiểm tra, đánh giá và xác nhận việc tuân thủ pháp luật, nội quy, quy chế mà đơn vị được kiểm toán phải thực hiện.

4. Kiểm toán hoạt động là loại hình kiểm toán để kiểm tra, đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước.

5. Bằng chứng kiểm toán là tài liệu, thông tin do Kiểm toán viên Nhà nước thu thập được liên quan đến cuộc kiểm toán, làm cơ sở cho việc đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị kiểm toán.

6. Báo cáo kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước là văn bản do Kiểm toán Nhà nước lập và công bố để đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán.

7. Tài sản Nhà nước là tài sản hình thành hoặc có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước, thuộc sở hữu, quản lý của Nhà nước, là đối tượng kế toán của đơn vị được kiểm toán.

Điều 5. Đối tượng kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước

Đối tượng kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước là hoạt động có liên quan đến quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước.

Điều 6. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước đối với tính chính xác, trung thực của báo cáo tài chính

1. Chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực của các số liệu kế toán và các thông tin của báo cáo tài chính.

2. Căn cứ vào các quy định của pháp luật, xây dựng và duy trì hoạt động hệ thống kiểm soát nội bộ thích hợp và có hiệu quả.

3. Tổ chức kiểm toán nội bộ theo quy định của pháp luật để bảo vệ an toàn tài sản; đánh giá về chất lượng và độ tin cậy của thông tin kinh tế, tài chính; việc chấp hành pháp luật, chế độ, chính sách của Nhà nước và các nội quy, quy chế của đơn vị.

Điều 7. Nguyên tắc hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước

1. Độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

2. Trung thực, khách quan.

Điều 8. Chuẩn mực kiểm toán Nhà nước

1. Chuẩn mực kiểm toán Nhà nước gồm những quy định về nguyên tắc hoạt động, điều kiện và yêu cầu về đạo đức nghề nghiệp, năng lực đối với Kiểm toán viên Nhà nước; quy định về nghiệp vụ kiểm toán và xử lý các mối quan hệ phát sinh trong hoạt động kiểm toán mà Kiểm toán viên Nhà nước phải tuân thủ khi tiến hành hoạt động kiểm toán; là cơ sở để kiểm tra, đánh giá chất lượng kiểm toán và đạo đức nghề nghiệp của Kiểm toán viên Nhà nước.

2. Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về quy trình xây dựng và ban hành hệ thống chuẩn mực kiểm toán Nhà nước.

3. Tổng Kiểm toán Nhà nước xây dựng và ban hành hệ thống chuẩn mực kiểm toán Nhà nước trên cơ sở quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Điều 9. Giá trị của báo cáo kiểm toán

1. Báo cáo kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách; đánh giá việc tuân thủ pháp luật, tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước.

2. Báo cáo kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước là một trong những căn cứ để:

a) Quốc hội sử dụng trong quá trình xem xét, quyết định dự toán ngân sách Nhà nước, quyết định phân bổ ngân sách Trung ương, quyết định dự án và công trình quan trọng quốc gia được đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước; xem xét, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước và sử dụng trong hoạt động giám sát việc thực hiện ngân sách Nhà nước, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, nghị quyết của Quốc hội về ngân sách Nhà nước, dự án và công trình quan trọng quốc gia, chương trình phát triển kinh tế - xã hội, dự án và công trình xây dựng cơ bản quan trọng khác;

b) Chính phủ, cơ quan quản lý Nhà nước và tổ chức, cơ quan khác của Nhà nước sử dụng trong công tác quản lý, điều hành và thực thi nhiệm vụ của mình;

c) Hội đồng nhân dân sử dụng trong quá trình xem xét, quyết định dự toán, phân bổ và giám sát ngân sách địa phương; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương;

d) Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và Cơ quan điều tra sử dụng trong quá trình xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về kinh tế, tài chính;

đ) Đơn vị được kiểm toán phải thực hiện các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước đối với các sai phạm trong báo cáo tài chính và các sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật; thực hiện các biện pháp khắc phục yếu kém trong hoạt động của đơn vị do Kiểm toán Nhà nước phát hiện và kiến nghị.

3. Cơ quan, người có thẩm quyền sử dụng kết luận kiểm toán quyết định việc chấp nhận kết luận kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình.

Kết luận kiểm toán đã được cơ quan, người có thẩm quyền chấp nhận có giá trị bắt buộc thực hiện.

Điều 10. Trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động kiểm toán Nhà nước

1. Tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động kiểm toán có trách nhiệm cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời thông tin, tài liệu theo yêu cầu của Kiểm toán Nhà nước, Kiểm toán viên Nhà nước và chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, khách quan của thông tin, tài liệu đã cung cấp.

2. Khi nhận được báo cáo kiểm toán, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm giải quyết đầy đủ, kịp thời kết luận và kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước, đồng thời gửi báo cáo kết quả giải quyết cho Kiểm toán Nhà nước.

Điều 11. Áp dụng điều ước quốc tế

Trong trường hợp điều ước quốc tế về kiểm toán Nhà nước mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác với quy định của Luật này thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó.

Điều 12. Các hành vi bị nghiêm cấm

1. Nghiêm cấm các hành vi sau đây đối với Kiểm toán Nhà nước và Kiểm toán viên Nhà nước:

a) Sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà cho đơn vị được kiểm toán;

b) Can thiệp trái pháp luật vào hoạt động bình thường của đơn vị được kiểm toán;

c) Nhận hối lộ;

d) Báo cáo sai lệch, không đầy đủ kết quả kiểm toán;

đ) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để vụ lợi;

e) Tiết lộ bí mật Nhà nước, bí mật nghề nghiệp của đơn vị được kiểm toán;

g) Tiết lộ thông tin về tình hình và kết quả kiểm toán chưa được công bố chính thức;

h) Các hành vi bị nghiêm cấm khác theo quy định của pháp luật.

2. Nghiêm cấm các hành vi sau đây đối với đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan:

a) Từ chối cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ cho cuộc kiểm toán theo yêu cầu của Kiểm toán Nhà nước và Kiểm toán viên Nhà nước;

b) Cản trở công việc của Kiểm toán Nhà nước và Kiểm toán viên Nhà nước;

c) Báo cáo sai lệch, không trung thực, không đầy đủ và thiếu khách quan thông tin liên quan đến cuộc kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước;

d) Mua chuộc, hối lộ Kiểm toán viên Nhà nước;

đ) Che giấu các hành vi vi phạm pháp luật về tài chính, ngân sách;

e) Các hành vi bị nghiêm cấm khác theo quy định của pháp luật.

3. Nghiêm cấm mọi tổ chức, cá nhân can thiệp trái pháp luật vào hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

Chương II

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ, CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN VÀ TỔ CHỨC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

MỤC 1

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ, CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Điều 13. Địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước

Kiểm toán Nhà nước là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính Nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Điều 14. Chức năng của Kiểm toán Nhà nước

Kiểm toán Nhà nước có chức năng kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động đối với cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước.

Điều 15. Nhiệm vụ của Kiểm toán Nhà nước

1. Quyết định kế hoạch kiểm toán hàng năm và báo cáo với Quốc hội, Chính phủ trước khi thực hiện.

2. Tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán hàng năm và thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

3. Xem xét, quyết định việc kiểm toán khi Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có yêu cầu.

4. Trình ý kiến của Kiểm toán Nhà nước để Quốc hội xem xét, quyết định dự toán ngân sách Nhà nước, quyết định phân bổ ngân sách Trung ương, quyết định dự án, công trình quan trọng quốc gia, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước.

5. Tham gia với Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội và các cơ quan khác của Quốc hội, Chính phủ trong việc

xem xét, thẩm tra báo cáo về dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương, phương án điều chỉnh dự toán ngân sách Nhà nước, phương án bố trí ngân sách cho dự án, công trình quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định và quyết toán NSNN

6. Tham gia với Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội khi có yêu cầu trong hoạt động giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách, giám sát việc thực hiện ngân sách Nhà nước và chính sách tài chính.

7. Tham gia với các cơ quan của Chính phủ, của Quốc hội khi có yêu cầu trong việc xây dựng và thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh.

8. Báo cáo kết quả kiểm toán năm và kết quả thực hiện kiến nghị kiểm toán với Quốc hội, ủy ban Thường vụ Quốc hội; gửi báo cáo kiểm toán cho Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; cung cấp kết quả kiểm toán cho Bộ Tài chính, Hội đồng nhân dân nơi kiểm toán và các cơ quan khác theo quy định của pháp luật.

9. Tổ chức công bố công khai báo cáo kiểm toán theo quy định tại Điều 58, Điều 59 của Luật này và các quy định khác của pháp luật.

10. Chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra và các cơ quan khác của Nhà nước có thẩm quyền kiểm tra, xử lý những

vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật của tổ chức, cá nhân đã được phát hiện thông qua hoạt động kiểm toán.

11. Quản lý hồ sơ kiểm toán; giữ bí mật tài liệu, số liệu kế toán và thông tin về hoạt động của đơn vị được kiểm toán theo quy định của pháp luật.

12. Thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực kiểm toán Nhà nước.

13. Tổ chức và quản lý công tác nghiên cứu khoa học, đào tạo, bồi dưỡng, phát triển nguồn nhân lực của Kiểm toán Nhà nước.

14. Tổ chức thi và cấp chứng chỉ Kiểm toán viên Nhà nước.

15. Chỉ đạo và hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán nội bộ; sử dụng kết quả kiểm toán nội bộ của cơ quan, tổ chức được quy định tại Điều 6 của Luật này.

16. Thực hiện các nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật.

Điều 16. Quyền hạn của Kiểm toán Nhà nước

1. Yêu cầu đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời thông tin, tài liệu phục vụ cho việc kiểm toán; đề nghị cơ quan hữu quan phối hợp công tác để thực hiện nhiệm vụ được giao; đề nghị cơ quan Nhà nước, đoàn thể quần chúng, tổ chức xã hội và công dân giúp đỡ, tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện nhiệm vụ.

2. Yêu cầu đơn vị được kiểm toán thực hiện các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước đối với các sai phạm trong báo cáo tài chính và các sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật; kiến nghị thực hiện các biện pháp khắc phục yếu kém trong hoạt động của đơn vị do Kiểm toán Nhà nước phát hiện và kiến nghị.

3. Kiểm tra đơn vị được kiểm toán trong việc thực hiện kết luận và kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước.

4. Kiến nghị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu các đơn vị được kiểm toán thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán đối với các trường hợp sai phạm trong báo cáo tài chính và các sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật; đề nghị xử lý theo pháp luật những trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, kịp thời các kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

5. Kiến nghị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý những vi phạm pháp luật của tổ chức, cá nhân đã được làm rõ thông qua hoạt động kiểm toán.

6. Đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý theo pháp luật đối với tổ chức, cá nhân có hành vi cản trở hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước hoặc cung cấp thông tin, tài liệu sai sự thật cho Kiểm toán Nhà nước và Kiểm toán viên Nhà nước.

7. Trưng cầu giám định chuyên môn khi cần thiết.

8. Được ủy thác hoặc thuê doanh nghiệp kiểm toán thực hiện kiểm toán cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước; Kiểm toán Nhà nước

chịu trách nhiệm về tính chính xác của số liệu, tài liệu và kết luận kiểm toán do doanh nghiệp kiểm toán thực hiện.

9. Kiến nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan khác của Nhà nước sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách và pháp luật cho phù hợp.

MỤC 2
TỔNG KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC, PHÓ TỔNG KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Điều 17. Tổng Kiểm toán Nhà nước

1. Tổng Kiểm toán Nhà nước là người đứng đầu Kiểm toán Nhà nước, chịu trách nhiệm về tổ chức và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước trước pháp luật, trước Quốc hội, ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ.

2. Tổng Kiểm toán Nhà nước do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội sau khi trao đổi thống nhất với Thủ tướng Chính phủ; tiêu chuẩn Tổng Kiểm toán Nhà nước do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định.

3. Nhiệm kỳ của Tổng Kiểm toán Nhà nước là 7 năm, có thể được bầu lại nhưng không quá 2 nhiệm kỳ.

4. Lương và các chế độ khác của Tổng Kiểm toán Nhà nước như lương và các chế độ khác của Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định trên cơ sở chính sách, chế độ tiền lương của Nhà nước.

Điều 18. Trách nhiệm của Tổng Kiểm toán Nhà nước

1. Lãnh đạo và chỉ đạo Kiểm toán Nhà nước thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều 15 và Điều 16 của Luật này.

2. Trình bày báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách Nhà nước trước Quốc hội; trình bày báo cáo kiểm toán năm của Kiểm toán Nhà nước trước Quốc hội khi Quốc hội yêu cầu.

3. Chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung báo cáo kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

4. Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp cụ thể để tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động kiểm toán Nhà nước; chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền của cán bộ, công chức, viên chức thuộc Kiểm toán Nhà nước.

5. Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các đơn vị trực thuộc Kiểm toán Nhà nước.

6. Trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định biên chế và việc thành lập, sáp nhập, giải thể đơn vị trực thuộc Kiểm toán Nhà nước.

7. Thực hiện các biện pháp nhằm bảo đảm tính độc lập trong hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

8. Xem xét, giải quyết kiến nghị về báo cáo kiểm toán.

9. Thực hiện các nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật.

Điều 19. Quyền hạn của Tổng Kiểm toán Nhà nước

1. Ra quyết định kiểm toán.

2. Tham dự phiên họp toàn thể của Quốc hội, các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ về vấn đề có liên quan.

3. Kiến nghị bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan khác ở Trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, thủ trưởng cấp trên trực tiếp của đơn vị được kiểm toán xử lý theo thẩm quyền đối với tổ chức, cá nhân có hành vi cản trở hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước; cung cấp thông tin, tài liệu sai sự thật cho Kiểm toán Nhà nước; không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước. Trong trường hợp kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước không được giải quyết hoặc giải quyết không đầy đủ thì Tổng Kiểm toán Nhà nước kiến nghị người có thẩm quyền xem xét xử lý theo quy định của pháp luật.

4. Quyết định việc kiểm toán theo đề nghị của các đơn vị được quy định tại khoản 12 Điều 63 của Luật này và các đơn vị không nằm trong kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước.

5. Quyết định việc niêm phong tài liệu, kiểm tra tài khoản của đơn vị được kiểm toán hoặc cá nhân có liên quan theo đề nghị của Trưởng đoàn kiểm toán.

6. Ban hành, hướng dẫn, kiểm tra và tổ chức thực hiện các chuẩn mực kiểm toán Nhà nước; ban hành quyết định, chỉ thị, chế độ công tác; ban hành quy chế, quy trình và phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán áp dụng trong tổ chức và hoạt động kiểm toán Nhà nước; quy định cụ thể về quy trình kiểm toán và hồ sơ kiểm toán.

Điều 20. Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước

1. Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước là người giúp Tổng Kiểm toán Nhà nước, được Tổng Kiểm toán Nhà nước phân công chỉ đạo một số mặt công tác và chịu trách nhiệm trước Tổng Kiểm toán Nhà nước về nhiệm vụ được phân công. Khi Tổng Kiểm toán Nhà nước vắng mặt, một Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước được Tổng Kiểm toán Nhà nước ủy nhiệm lãnh đạo công tác của Kiểm toán Nhà nước.

2. Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước do Tổng Kiểm toán Nhà nước đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức.

3. Nhiệm kỳ của Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước là 7 năm.

4. Lương và các chế độ khác của Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước như lương và các chế độ khác của Phó Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội do ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định trên cơ sở chính sách, chế độ tiền lương của Nhà nước.

MỤC 3
TỔ CHỨC CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Điều 21. Hệ thống tổ chức của Kiểm toán Nhà nước

1. Kiểm toán Nhà nước được tổ chức và quản lý tập trung thống nhất gồm bộ máy điều hành, Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành, Kiểm toán Nhà nước khu vực và các đơn vị sự nghiệp.

2. Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định cụ thể cơ cấu tổ chức của Kiểm toán Nhà nước.

Tổng Kiểm toán Nhà nước quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các đơn vị trực thuộc Kiểm toán Nhà nước.

Số lượng Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành và Kiểm toán Nhà nước khu vực trong từng thời kỳ được xác định trên cơ sở yêu cầu nhiệm vụ do Tổng Kiểm toán Nhà nước trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

Điều 22. Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành

Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành là đơn vị trực thuộc Kiểm toán Nhà nước, thực hiện kiểm toán theo chuyên ngành đối với cơ quan, tổ chức ở Trung ương.

Điều 23. Kiểm toán Nhà nước khu vực

Kiểm toán Nhà nước khu vực là đơn vị trực thuộc Kiểm toán Nhà nước, thực hiện kiểm toán đối với cơ quan, tổ chức ở địa phương trên địa bàn khu vực và các nhiệm

vụ kiểm toán khác theo sự phân công của Tổng Kiểm toán Nhà nước. Kiểm toán Nhà nước khu vực có tư cách pháp nhân, có con dấu, tài khoản và trụ sở riêng.

Điều 24. Kiểm toán trưởng, Phó Kiểm toán trưởng

Kiểm toán trưởng là người đứng đầu Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành và Kiểm toán Nhà nước khu vực. Giúp việc Kiểm toán trưởng có các Phó Kiểm toán trưởng. Kiểm toán trưởng và Phó Kiểm toán trưởng do Tổng Kiểm toán Nhà nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức.

MỤC 4
HỘI ĐỒNG KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Điều 25. Thành lập và giải thể Hội đồng kiểm toán Nhà nước

1. Tổng Kiểm toán Nhà nước thành lập Hội đồng Kiểm toán Nhà nước để tư vấn cho Tổng Kiểm toán Nhà nước thẩm định các báo cáo kiểm toán quan trọng hoặc tái thẩm định các báo cáo kiểm toán theo kiến nghị của đơn vị được kiểm toán và giúp Tổng Kiểm toán Nhà nước xử lý các kiến nghị về báo cáo kiểm toán.

2. Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định thành lập Hội đồng kiểm toán Nhà nước, quyết định thành viên và quy chế làm việc của Hội đồng. Hội đồng kiểm toán Nhà nước do một Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước làm chủ tịch. Căn cứ từng trường hợp cụ thể, Tổng Kiểm toán Nhà nước được mời các chuyên gia không thuộc Kiểm toán Nhà nước tham gia Hội đồng. Trong trường hợp đối tượng kiểm toán

liên quan đến bí mật Nhà nước và an ninh quốc gia, Tổng Kiểm toán Nhà nước là Chủ tịch Hội đồng.

3. Hội đồng kiểm toán Nhà nước tự giải thể khi kết thúc nhiệm vụ.

Điều 26. Nguyên tắc làm việc của Hội đồng kiểm toán Nhà nước

Nguyên tắc làm việc của Hội đồng kiểm toán Nhà nước là thảo luận tập thể, biểu quyết theo đa số, ý kiến thiểu số được bảo lưu và báo cáo Tổng Kiểm toán Nhà nước. Các ý kiến của thành viên Hội đồng kiểm toán Nhà nước được ghi vào biên bản của Hội đồng. Biên bản và các tài liệu khác của Hội đồng kiểm toán Nhà nước được bảo quản, lưu giữ trong hồ sơ kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước.

Chương III

KIỂM TOÁN VIÊN NHÀ NƯỚC VÀ CỘNG TÁC VIÊN KIỂM TOÁN

Điều 27. Chức danh Kiểm toán viên Nhà nước

1. Kiểm toán viên Nhà nước là công chức Nhà nước được bổ nhiệm vào ngạch kiểm toán để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán.

2. Chức danh Kiểm toán viên Nhà nước gồm các ngạch sau đây:

a) Kiểm toán viên dự bị;

b) Kiểm toán viên;

c) Kiểm toán viên chính;

d) Kiểm toán viên cao cấp.

3. Nhiệm vụ, quyền hạn và tiêu chuẩn cụ thể của từng ngạch Kiểm toán viên Nhà nước do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định.

Điều 28. Thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm Kiểm toán viên Nhà nước

1. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Kiểm toán viên, Kiểm toán viên chính do Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định theo quy định của pháp luật.

2. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Kiểm toán viên cao cấp do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định theo quy định của pháp luật.

Điều 29. Tiêu chuẩn chung của Kiểm toán viên Nhà nước

Kiểm toán viên Nhà nước phải có đủ các tiêu chuẩn của cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và các tiêu chuẩn sau đây:

1. Có phẩm chất đạo đức tốt, có ý thức trách nhiệm, liêm khiết, trung thực, khách quan;

2. Có bằng tốt nghiệp đại học trở lên thuộc một trong các chuyên ngành kiểm toán, kế toán, tài chính, ngân hàng, kinh tế, luật hoặc chuyên ngành khác có liên quan trực tiếp đến hoạt động kiểm toán;

3. Đã có thời gian làm việc liên tục từ 5 năm trở lên theo chuyên ngành được đào tạo hoặc có thời gian làm nghiệp vụ kiểm toán ở Kiểm toán Nhà nước từ 3 năm trở lên;

4. Đã tốt nghiệp chương trình bồi dưỡng Kiểm toán viên Nhà nước và được Tổng Kiểm toán Nhà nước cấp chứng chỉ.

Điều 30. Trách nhiệm của Kiểm toán viên Nhà nước

1. Thực hiện nhiệm vụ kiểm toán và chịu trách nhiệm trước Tổ trưởng Tổ kiểm toán, Trưởng đoàn kiểm toán về việc thực hiện nhiệm vụ kiểm toán được phân công; đưa ra ý kiến đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán trên cơ sở thu thập đầy đủ và đánh giá các bằng chứng kiểm toán thích hợp.

2. Tuân thủ pháp luật, nguyên tắc hoạt động, chuẩn mực, quy trình, phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán Nhà nước và các quy định khác có liên quan của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

3. Chịu trách nhiệm trước Tổng Kiểm toán Nhà nước và trước pháp luật về những bằng chứng, đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị của mình.

4. Thu thập bằng chứng kiểm toán, ghi sổ nhật ký kiểm toán và các tài liệu làm việc khác của Kiểm toán viên Nhà nước theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

5. Giữ bí mật thông tin, tài liệu thu thập được trong quá trình kiểm toán.

6. Khi thực hiện nhiệm vụ kiểm toán, Kiểm toán viên Nhà nước phải xuất trình và đeo thẻ Kiểm toán viên Nhà nước.

7. Thường xuyên học tập và rèn luyện để nâng cao kiến thức chuyên môn, kỹ năng và đạo đức nghề nghiệp; thực hiện chương trình cập nhật kiến thức hàng năm theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước, bảo đảm có đủ năng lực, trình độ chuyên môn phù hợp với nhiệm vụ được giao.

8. Khai báo kịp thời và đầy đủ với người ra quyết định thành lập đoàn kiểm toán khi có trường hợp quy định tại Điều 31 của Luật này và các tình huống khác làm ảnh hưởng đến tính độc lập của Kiểm toán viên Nhà nước.

9. Khi có hành vi vi phạm pháp luật thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

Điều 31. Trường hợp Kiểm toán viên Nhà nước không được thực hiện kiểm toán

1. Góp vốn, mua cổ phần hoặc có quan hệ khác về lợi ích kinh tế với đơn vị được kiểm toán.

2. Đơn vị được kiểm toán mà mình đã làm lãnh đạo, kế toán trưởng hoặc phụ trách kế toán trong thời hạn ít nhất là 5 năm kể từ khi chuyển công tác.

3. Có quan hệ là bố đẻ, mẹ đẻ, bố nuôi, mẹ nuôi, bố chồng, mẹ chồng, bố vợ, mẹ vợ, vợ, chồng, con, anh, chị, em ruột với người đứng đầu, kế toán trưởng hoặc người phụ trách kế toán của đơn vị được kiểm toán.

Điều 32. Cộng tác viên kiểm toán

1. Kiểm toán Nhà nước được sử dụng cộng tác viên kiểm toán là các doanh nghiệp kiểm toán, các chuyên gia

trong và ngoài nước dưới hình thức hợp đồng thực hiện nhiệm vụ. Kinh phí sử dụng cộng tác viên nằm trong kinh phí hoạt động hàng năm của Kiểm toán Nhà nước.

2. Cộng tác viên kiểm toán có các quyền và nghĩa vụ sau đây:

a) Thực hiện quyền, nghĩa vụ theo hợp đồng;

b) Chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về kiểm toán Nhà nước;

c) Chịu trách nhiệm trước Kiểm toán Nhà nước và trước pháp luật về kết quả thực hiện nhiệm vụ; khi có hành vi vi phạm pháp luật thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

3. Tổng Kiểm toán Nhà nước quy định cụ thể việc sử dụng cộng tác viên kiểm toán.

Chương IV

HOẠT ĐỘNG KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

MỤC 1

QUYẾT ĐỊNH KIỂM TOÁN

Điều 33. Căn cứ để ra quyết định kiểm toán

Tổng Kiểm toán Nhà nước ra quyết định kiểm toán khi có một trong các căn cứ sau đây:

1. Kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước;

2. Yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

3. Yêu cầu của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; đề nghị của các đơn vị được quy định tại khoản 12 Điều 63 của Luật này và các đơn vị không nằm trong kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán Nhà nước đã được Tổng Kiểm toán Nhà nước chấp nhận.

Điều 34. Kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước

1. Việc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước các cấp được thực hiện trước khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán ngân sách.

2. Trong trường hợp đã thực hiện kiểm toán nhưng báo cáo quyết toán ngân sách chưa được Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn thì trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Kiểm toán Nhà nước phải tiếp tục làm rõ những vấn đề Quốc hội, Hội đồng nhân dân yêu cầu để trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân vào thời gian do Quốc hội, Hội đồng nhân dân quyết định.

3. Việc kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách địa phương sau khi Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán ngân sách mà trước đó chưa kiểm toán thì thực hiện theo quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

Điều 35. Quyết định kiểm toán

1. Quyết định kiểm toán phải ghi rõ các nội dung sau đây:

a) Căn cứ pháp lý để thực hiện kiểm toán;

b) Đơn vị được kiểm toán;

c) Mục tiêu, nội dung, phạm vi kiểm toán;

d) Địa điểm kiểm toán; thời hạn kiểm toán;

đ) Trưởng đoàn kiểm toán và các thành viên khác của đoàn kiểm toán.

2. Quyết định kiểm toán phải được gửi cho đơn vị được kiểm toán chậm nhất là 3 ngày và phải được công bố chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày ký, trừ trường hợp kiểm toán đột xuất.

3. Trong quá trình thực hiện kiểm toán, nếu cần phải thay đổi nội dung, phạm vi, địa điểm, thời hạn kiểm toán và thành viên đoàn kiểm toán thì Tổng Kiểm toán Nhà nước phải quyết định bằng văn bản và gửi cho đơn vị được kiểm toán theo thời hạn được quy định tại khoản 2 Điều này.

MỤC 2
LOẠI HÌNH VÀ NỘI DUNG KIỂM TOÁN

Điều 36. Loại hình kiểm toán

1. Loại hình kiểm toán bao gồm:

a) Kiểm toán báo cáo tài chính;

b) Kiểm toán tuân thủ;

c) Kiểm toán hoạt động.

2. Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định loại hình kiểm toán của từng cuộc kiểm toán. Trường hợp kiểm toán theo

yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì loại hình kiểm toán được thực hiện theo yêu cầu.

Điều 37. Nội dung kiểm toán báo cáo tài chính

1. Nội dung kiểm toán báo cáo tài chính đối với các đơn vị được kiểm toán thuộc hoạt động thu, chi ngân sách Nhà nước bao gồm:

a) Tiền và các khoản tương đương tiền;

b) Nguồn kinh phí, quỹ;

c) Các khoản thanh toán trong và ngoài đơn vị được kiểm toán;

d) Thu, chi ngân sách Nhà nước các cấp;

đ) Kết dư ngân sách Nhà nước các cấp;

e) Đầu tư tài chính, tín dụng Nhà nước;

g) Nợ và xử lý nợ của Nhà nước;

h) Các tài sản khác là đối tượng kế toán của đơn vị được kiểm toán.

2. Nội dung kiểm toán báo cáo tài chính đối với các đơn vị được kiểm toán thuộc lĩnh vực hành chính, sự nghiệp và các tổ chức khác sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước bao gồm:

a) Tiền và các khoản tương đương tiền;

b) Vật tư và tài sản cố định;

c) Nguồn kinh phí, quỹ;

d) Các khoản thanh toán trong và ngoài đơn vị được kiểm toán;

đ) Thu, chi và xử lý chênh lệch thu, chi hoạt động;

e) Đầu tư tài chính, tín dụng Nhà nước;

g) Các tài sản khác là đối tượng kế toán của đơn vị được kiểm toán.

3. Nội dung kiểm toán báo cáo tài chính đối với các doanh nghiệp Nhà nước bao gồm:

a) Tài sản cố định và đầu tư dài hạn; tài sản lưu động và đầu tư ngắn hạn;

b) Nợ phải trả;

c) Vốn chủ sở hữu;

d) Các khoản doanh thu, chi phí kinh doanh, thu nhập khác và chi phí khác;

đ) Thuế và các khoản nộp ngân sách Nhà nước;

e) Kết quả và phân chia kết quả hoạt động kinh doanh;

g) Các tài sản khác là đối tượng kế toán của đơn vị được kiểm toán.

Điều 38. Nội dung kiểm toán tuân thủ

1. Tình hình chấp hành Luật ngân sách Nhà nước, Luật kế toán, các luật thuế và văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

2. Tình hình chấp hành nội quy, quy chế của đơn vị được kiểm toán.

Điều 39. Nội dung kiểm toán hoạt động

1. Tình hình thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ hoạt động.

2. Việc bảo đảm, quản lý và sử dụng các nguồn lực.

3. Hệ thống kiểm soát nội bộ.

4. Các chương trình, dự án; các hoạt động của đơn vị được kiểm toán.

5. Tác động của môi trường bên ngoài đối với tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của đơn vị được kiểm toán.

Điều 40. Quyết định nội dung kiểm toán

Căn cứ mục đích của từng cuộc kiểm toán, Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định kiểm toán toàn bộ hoặc một số nội dung kiểm toán quy định tại Điều 37, Điều 38 và Điều 39 của Luật này.

MỤC 3
THỜI HẠN KIỂM TOÁN, ĐỊA ĐIỂM KIỂM TOÁN

Điều 41. Thời hạn kiểm toán

1. Mỗi cuộc kiểm toán được thực hiện trong một thời hạn nhất định. Thời hạn của cuộc kiểm toán được tính từ ngày công bố quyết định kiểm toán đến khi kết thúc việc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán.

2. Căn cứ nội dung, phạm vi từng cuộc kiểm toán, Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định cụ thể về thời hạn kiểm toán.

Điều 42. Địa điểm kiểm toán

Việc kiểm toán được thực hiện tại đơn vị được kiểm toán, trụ sở Kiểm toán Nhà nước hoặc tại địa điểm khác. Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định địa điểm kiểm toán.

Trường hợp việc kiểm toán được thực hiện ngoài trụ sở đơn vị được kiểm toán thì đơn vị được kiểm toán có trách nhiệm chuyển hồ sơ, tài liệu theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

MỤC 4
ĐOÀN KIỂM TOÁN

Điều 43. Thành lập và giải thể đoàn kiểm toán

1. Đoàn kiểm toán được thành lập để thực hiện nhiệm vụ kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định thành lập đoàn kiểm toán theo đề nghị của Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành hoặc Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước khu vực.

2. Đoàn kiểm toán tự giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ kiểm toán, nhưng vẫn phải chịu trách nhiệm về những đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán.

Điều 44. Thành phần đoàn kiểm toán

Đoàn kiểm toán gồm có Trưởng đoàn, Phó trưởng đoàn, các Tổ trưởng và các thành viên khác. Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định danh sách các thành viên của đoàn kiểm toán và chỉ định Trưởng đoàn, Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng Tổ kiểm toán theo đề nghị của Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành hoặc Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước khu vực.

Điều 45. Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Trưởng đoàn kiểm toán

1. Trưởng đoàn kiểm toán có các nhiệm vụ sau đây:

a) Xây dựng, trình Kiểm toán trưởng để trình Tổng Kiểm toán Nhà nước phê duyệt kế hoạch kiểm toán của cuộc kiểm toán trên cơ sở mục tiêu, nội dung và phạm vi kiểm toán đã được ghi trong quyết định kiểm toán; chỉ đạo việc xây dựng và phê duyệt kế hoạch kiểm toán chi tiết của các Tổ kiểm toán;

b) Phân công nhiệm vụ cho Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng Tổ kiểm toán; chỉ đạo, điều hành đoàn kiểm toán thực hiện kiểm toán theo kế hoạch kiểm toán đã được phê duyệt;

c) Tổ chức, kiểm tra việc thực hiện quy chế đoàn kiểm toán, chuẩn mực kiểm toán, quy trình, phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán, ghi chép và lưu trữ, bảo quản hồ sơ kiểm toán theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

d) Duyệt biên bản kiểm toán của các Tổ kiểm toán và lập báo cáo kiểm toán của đoàn kiểm toán. Tổ chức thảo luận trong đoàn kiểm toán để thống nhất ý kiến về việc đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán;

đ) Bảo vệ kết quả kiểm toán được ghi trong báo cáo kiểm toán trước Kiểm toán trưởng và cùng Kiểm toán trưởng bảo vệ kết quả đó trước Tổng Kiểm toán Nhà nước; tổ chức thông báo kết quả kiểm toán đã được Tổng Kiểm toán Nhà nước thông qua với đơn vị được kiểm toán; ký báo cáo kiểm toán;

e) Quản lý các thành viên của đoàn kiểm toán trong thời gian thực hiện nhiệm vụ kiểm toán;

g) Báo cáo định kỳ hoặc đột xuất theo yêu cầu của Kiểm toán trưởng về tiến độ thực hiện kế hoạch kiểm toán, tình hình và kết quả hoạt động kiểm toán để Kiểm toán trưởng báo cáo Tổng Kiểm toán Nhà nước.

2. Trưởng đoàn kiểm toán có các quyền hạn sau đây:

a) Yêu cầu đơn vị được kiểm toán cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết và giải trình các vấn đề có liên quan đến nội dung kiểm toán; yêu cầu kiểm kê tài sản, đối chiếu công nợ của đơn vị được kiểm toán liên quan đến nội dung kiểm toán; triệu tập người làm chứng theo đề nghị của Kiểm toán viên Nhà nước;

b) Yêu cầu tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến nội dung kiểm toán;

c) Kiến nghị Tổng Kiểm toán Nhà nước ra quyết định kiểm tra tài khoản của đơn vị được kiểm toán hoặc cá nhân có liên quan tại ngân hàng, tổ chức tín dụng khác hoặc Kho bạc Nhà nước theo quy định của pháp luật; kiến nghị với Tổng Kiểm toán Nhà nước niêm phong tài liệu của đơn vị được kiểm toán khi có hành vi vi phạm pháp luật hoặc có hành vi sửa đổi, chuyển dời, cất giấu, hủy hoại tài liệu có liên quan đến nội dung kiểm toán;

d) Yêu cầu Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng và các thành viên trong đoàn kiểm toán báo cáo kết quả kiểm toán; khi có ý kiến khác nhau trong đoàn kiểm toán về kết quả kiểm toán thì Trưởng đoàn kiểm toán được quyền quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định của mình, đồng thời báo cáo ý kiến khác nhau đó với Kiểm toán trưởng;

đ) Bảo lưu bằng văn bản ý kiến của mình khác với đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán;

e) Đề nghị Tổng Kiểm toán Nhà nước kiến nghị với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật của đơn vị được kiểm toán;

g) Tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ của thành viên trong đoàn kiểm toán từ Tổ trưởng Tổ kiểm toán trở xuống khi họ có sai phạm làm ảnh hưởng đến hoạt động của đoàn kiểm toán và báo cáo ngay cho Kiểm toán trưởng; trường hợp có sai phạm nghiêm trọng phải báo cáo Tổng Kiểm toán Nhà nước;

h) Đề nghị khen thưởng, kỷ luật đối với Phó trưởng đoàn, Tổ trưởng Tổ kiểm toán và các thành viên khác trong đoàn kiểm toán khi có thành tích đột xuất hoặc có sai phạm trong thời gian thực hiện nhiệm vụ kiểm toán.

3. Trưởng đoàn kiểm toán có các trách nhiệm sau đây:

a) Chịu trách nhiệm trước Kiểm toán trưởng và Tổng Kiểm toán Nhà nước về hoạt động của đoàn kiểm toán;

b) Chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính đúng đắn, trung thực, khách quan của những đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong báo cáo kiểm toán của đoàn kiểm toán;

c) Chịu trách nhiệm liên đới về những hành vi vi phạm của các thành viên trong đoàn kiểm toán;

d) Bảo đảm điều kiện sinh hoạt và làm việc của đoàn kiểm toán trong thời gian thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

đ) Chịu trách nhiệm về quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ đối với các thành viên trong đoàn kiểm toán từ Tổ trưởng trở xuống.

Điều 46. Phó trưởng đoàn kiểm toán

Phó trưởng đoàn kiểm toán là người giúp Trưởng đoàn kiểm toán, thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Trưởng đoàn kiểm toán và chịu trách nhiệm trước Trưởng đoàn kiểm toán về nhiệm vụ được phân công.

Điều 47. Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Tổ trưởng Tổ kiểm toán

1. Tổ trưởng Tổ kiểm toán có các nhiệm vụ sau đây:

a) Xây dựng kế hoạch kiểm toán chi tiết trình Trưởng đoàn kiểm toán phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán chi tiết sau khi đã được phê duyệt;

b) Phân công nhiệm vụ cụ thể cho các thành viên trong Tổ kiểm toán;

c) Chỉ đạo, điều hành các thành viên trong Tổ kiểm toán thực hiện kiểm toán theo kế hoạch kiểm toán đã được phê duyệt;

d) Chỉ đạo, kiểm tra việc thu thập bằng chứng kiểm toán; ghi chép nhật ký kiểm toán và các tài liệu làm việc của Tổ kiểm toán và Kiểm toán viên Nhà nước theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

đ) Báo cáo định kỳ hoặc đột xuất theo yêu cầu của Trưởng đoàn kiểm toán về tiến độ thực hiện kế hoạch kiểm toán, tình hình và kết quả kiểm toán;

e) Tổng hợp kết quả kiểm toán của các thành viên trong Tổ kiểm toán để lập biên bản kiểm toán; tổ chức thảo luận trong Tổ kiểm toán để thống nhất về đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong biên bản kiểm toán;

g) Bảo vệ kết quả kiểm toán được ghi trong biên bản kiểm toán trước Trưởng đoàn kiểm toán; tổ chức thông báo kết quả kiểm toán đã được Trưởng đoàn thông qua với đơn vị được kiểm toán; ký biên bản kiểm toán;

h) Thừa ủy quyền Trưởng đoàn kiểm toán quản lý các thành viên của Tổ kiểm toán theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

2. Tổ trưởng Tổ kiểm toán có các quyền hạn sau đây:

a) Yêu cầu đơn vị được kiểm toán cung cấp đầy đủ, kịp thời thông tin, tài liệu cần thiết và giải trình các vấn đề có liên quan đến nội dung kiểm toán;

b) Yêu cầu tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung kiểm toán;

c) Bảo lưu bằng văn bản ý kiến của mình khác với đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong biên bản kiểm toán;

d) Báo cáo và kiến nghị biện pháp xử lý những thành viên Tổ kiểm toán có sai phạm để Trưởng đoàn kiểm toán xem xét, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị xử lý theo quy định.

3. Tổ trưởng Tổ kiểm toán có các trách nhiệm sau đây:

a) Chịu trách nhiệm trước Trưởng đoàn kiểm toán về hoạt động của Tổ kiểm toán;

b) Chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính đúng đắn, trung thực, khách quan của những đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị trong biên bản kiểm toán của Tổ kiểm toán;

c) Chịu trách nhiệm giải trình các vấn đề có liên quan đến công tác của Tổ kiểm toán theo yêu cầu của Trưởng đoàn kiểm toán hoặc đơn vị, cá nhân có thẩm quyền;

d) Chịu trách nhiệm liên đới về hành vi vi phạm của các thành viên trong Tổ kiểm toán.

Điều 48. Nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên đoàn kiểm toán là Kiểm toán viên Nhà nước

1. Thành viên đoàn kiểm toán là Kiểm toán viên Nhà nước có các nhiệm vụ sau đây:

a) Hoàn thành nhiệm vụ kiểm toán và báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ kiểm toán được phân công với Tổ trưởng Tổ kiểm toán;

b) Khi tiến hành kiểm toán chỉ tuân theo pháp luật và những quy định hiện hành về kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước, tuân thủ nguyên tắc, chuẩn mực, quy trình và các quy định khác về kiểm toán của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

c) Thu thập và đánh giá bằng chứng kiểm toán; ghi nhật ký kiểm toán và các tài liệu làm việc khác của Kiểm toán viên Nhà nước, lưu giữ, bảo quản hồ sơ kiểm toán theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước;

d) Chấp hành ý kiến chỉ đạo và kết luận của Tổ trưởng Tổ kiểm toán, Trưởng đoàn kiểm toán;

đ) Chấp hành kỷ luật công tác của Tổ kiểm toán, đoàn kiểm toán theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

2. Thành viên đoàn kiểm toán là Kiểm toán viên Nhà nước có các quyền hạn sau đây:

a) Khi thực hiện kiểm toán, Kiểm toán viên Nhà nước có quyền độc lập và chỉ tuân theo pháp luật trong

việc nhận xét, đánh giá, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán;

b) Yêu cầu đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp đầy đủ, kịp thời thông tin, tài liệu có liên quan đến nội dung kiểm toán;

c) Sử dụng thông tin, tài liệu của cộng tác viên kiểm toán; xem xét tất cả tài liệu liên quan đến hoạt động của đơn vị được kiểm toán; thu thập và bảo vệ tài liệu và bằng chứng khác; quan sát quy trình hoạt động của đơn vị được kiểm toán;

d) Bảo lưu bằng văn bản ý kiến về kết quả kiểm toán trong phạm vi được phân công; báo cáo Trưởng đoàn kiểm toán hoặc Kiểm toán trưởng xem xét, nếu không thống nhất thì báo cáo Tổng Kiểm toán Nhà nước;

đ) Yêu cầu Trưởng đoàn kiểm toán, Tổ trưởng Tổ kiểm toán làm rõ những lý do thay đổi đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị của mình trong biên bản kiểm toán, báo cáo kiểm toán;

e) Đề nghị Trưởng đoàn kiểm toán, Tổ trưởng Tổ kiểm toán triệu tập người làm chứng để thu thập bằng chứng kiểm toán cần thiết; đề nghị đơn vị được kiểm toán triệu tập họp đơn vị và giải trình về những vấn đề liên quan đến việc kiểm toán; đề nghị mời chuyên gia, cộng tác viên kiểm toán khi cần thiết;

g) Được bảo đảm điều kiện và phương tiện cần thiết để tiến hành kiểm toán có hiệu quả; được đơn vị được kiểm toán bố trí địa điểm làm việc trong trường hợp việc kiểm toán được thực hiện tại đơn vị được kiểm toán;

h) Được pháp luật bảo vệ trong quá trình thực hiện nhiệm vụ kiểm toán.

Điều 49. Nhiệm vụ và trách nhiệm của các thành viên khác của đoàn kiểm toán

1. Các thành viên khác của đoàn kiểm toán gồm Kiểm toán viên dự bị và cộng tác viên kiểm toán.

2. Thành viên khác của đoàn kiểm toán có nhiệm vụ và trách nhiệm sau đây:

a) Hoàn thành nhiệm vụ theo sự phân công của Tổ trưởng Tổ kiểm toán;

b) Tuân thủ chuẩn mực, quy trình và phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước;

c) Chịu trách nhiệm trước Tổ trưởng Tổ kiểm toán về nhiệm vụ được giao.

MỤC 5
QUY TRÌNH KIỂM TOÁN

Điều 50. Các bước của quy trình kiểm toán

1. Chuẩn bị kiểm toán.

2. Thực hiện kiểm toán.

3. Lập và gửi báo cáo kiểm toán.

4. Kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán.

Điều 51. Chuẩn bị kiểm toán

1. Khảo sát, thu thập thông tin về hệ thống kiểm soát nội bộ, tình hình tài chính và các thông tin có liên quan về đơn vị được kiểm toán.

2. Đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ và thông tin đã thu thập về đơn vị được kiểm toán để xác định mục tiêu, nội dung, phạm vi kiểm toán và phương pháp kiểm toán thích hợp.

3. Lập kế hoạch kiểm toán.

Điều 52. Thực hiện kiểm toán

1. Đoàn kiểm toán phải thực hiện kiểm toán đúng đơn vị được kiểm toán, mục tiêu, nội dung, phạm vi, địa điểm và thời hạn kiểm toán được ghi trong quyết định kiểm toán của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

2. Các thành viên đoàn kiểm toán áp dụng các phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ kiểm toán để thu thập và đánh giá các bằng chứng kiểm toán; kiểm tra, đối chiếu, xác nhận; điều tra đối với các tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động kiểm toán làm cơ sở cho các ý kiến đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán.

Điều 53. Lập và gửi báo cáo kiểm toán

1. Kết thúc năm kiểm toán và kết thúc cuộc kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước lập báo cáo kiểm toán ghi rõ các ý kiến đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã kiểm toán.

Báo cáo kiểm toán được Tổng Kiểm toán Nhà nước hoặc người được Tổng Kiểm toán Nhà nước ủy quyền ký tên, đóng dấu.

2. Báo cáo kiểm toán bao gồm các loại sau đây:

a) Báo cáo kiểm toán của cuộc kiểm toán;

b) Báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách Nhà nước;

c) Báo cáo kiểm toán năm;

d) Báo cáo kiểm toán đột xuất.

3. Việc lập và gửi báo cáo kiểm toán được thực hiện theo quy định tại Đều 54, Điều 55 và Điều 56 của Luật này.

Điều 54. Lập và gửi báo cáo kiểm toán của cuộc kiểm toán

1. Chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày đoàn kiểm toán kết thúc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán, Trưởng đoàn kiểm toán phải hoàn thành dự thảo báo cáo kiểm toán gửi Kiểm toán trưởng để Kiểm toán trưởng trình dự thảo báo cáo kiểm toán lên Tổng Kiểm toán Nhà nước chậm nhất là 20 ngày, kể từ ngày kết thúc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán.

2. Chậm nhất là 10 ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo báo cáo kiểm toán, Tổng Kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm tổ chức xét duyệt, hoàn thiện dự thảo báo cáo kiểm toán và gửi lấy ý kiến của đơn vị được kiểm toán chậm nhất là 5 ngày sau khi dự thảo báo báo kiểm toán được xét duyệt và hoàn thiện.

3. Trong thời hạn 7 ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo báo cáo kiểm toán, đơn vị được kiểm toán phải có ý kiến bằng văn bản gửi Kiểm toán Nhà nước; quá thời hạn trên, đơn vị được kiểm toán không có ý kiến thì được coi là đã nhất trí với dự thảo báo cáo kiểm toán.

4. Báo cáo kiểm toán của cuộc kiểm toán được Kiểm toán Nhà nước gửi cho đơn vị được kiểm toán và các cơ quan có liên quan theo quy định của Tổng Kiểm toán Nhà nước chậm nhất là 45 ngày, kể từ ngày kết thúc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán; trường hợp đặc biệt thì có thể kéo dài, nhưng không quá 60 ngày, kể từ ngày kết thúc kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán.

5. Báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách địa phương được gửi cho Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp; đối với báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương còn được gửi cho Bộ Tài chính.

Điều 55. Lập và gửi báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách Nhà nước và báo cáo kiểm toán năm của Kiểm toán Nhà nước

1. Báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách Nhà nước được lập trên cơ sở kết quả kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước, kết quả kiểm toán ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương trong năm của Kiểm toán Nhà nước.

2. Báo cáo kiểm toán năm của Kiểm toán Nhà nước được lập trên cơ sở báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách Nhà nước và tổng hợp kết quả kiểm toán trong năm của Kiểm toán Nhà nước.

3. Kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm gửi báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách Nhà nước, báo cáo kiểm toán năm đến Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội

đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội chậm nhất là 16 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc, đồng thời gửi Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Điều 56. Lập và gửi báo cáo kiểm toán đột xuất

Căn cứ vào tính chất của cuộc kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước lập và gửi báo cáo kiểm toán đột xuất tới Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Điều 57. Kiểm tra việc thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán

1. Kiểm toán Nhà nước phải lập kế hoạch và tổ chức kiểm tra đơn vị được kiểm toán trong việc thực hiện đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước về các sai phạm trong báo cáo tài chính và vi phạm pháp luật; thực hiện các biện pháp khắc phục yếu kém trong hoạt động và kết quả khắc phục các yếu kém đó theo kết luận và kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước.

2. Việc kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán được thực hiện theo các hình thức sau đây:

a) Yêu cầu đơn vị được kiểm toán báo cáo bằng văn bản kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán;

b) Tổ chức kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán tại đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cơ quan, đơn vị có liên quan.

MỤC 6
CÔNG KHAI KẾT QUẢ KIỂM TOÁN VÀ KẾT QUẢ THỰC HIỆN KẾT LUẬN, KIẾN NGHỊ KIỂM TOÁN

Điều 58. Công khai báo cáo kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán

1. Báo cáo kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước sau khi trình Quốc hội được công bố công khai theo quy định của pháp luật.

2. Tổng Kiểm toán Nhà nước tổ chức công khai báo cáo kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán theo các hình thức sau đây:

a) Họp báo;

b) Công bố trên Công báo và phương tiện thông tin đại chúng;

c) Đăng tải trên trang thông tin điện tử và các ấn phẩm của Kiểm toán Nhà nước.

Điều 59. Công khai báo cáo kiểm toán của cuộc kiểm toán

Báo cáo kiểm toán của cuộc kiểm toán sau khi phát hành được công bố công khai cùng với báo cáo tài chính theo quy định của Luật ngân sách Nhà nước và Luật kế toán.

MỤC 7
HỒ SƠ KIỂM TOÁN

Điều 60. Hồ sơ kiểm toán

1. Tài liệu của mỗi cuộc kiểm toán đều phải được lập thành hồ sơ. Hồ sơ kiểm toán gồm có:

a) Quyết định kiểm toán;

b) Báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách được kiểm toán;

c) Kế hoạch kiểm toán, kế hoạch kiểm toán chi tiết;

d) Nhật ký và tài liệu làm việc của Kiểm toán viên Nhà nước, Tổ kiểm toán;

đ) Giải trình của đơn vị được kiểm toán;

e) Biên bản xác nhận số liệu và tình hình kiểm toán của Kiểm toán viên Nhà nước;

g) Biên bản kiểm toán;

h) Báo cáo kiểm toán;

i) Các tài liệu khác có liên quan đến cuộc kiểm toán.

2. Tổng Kiểm toán Nhà nước quy định cụ thể về hồ sơ kiểm toán.

3. Hồ sơ kiểm toán phải đưa vào lưu trữ trong thời hạn 12 tháng, kể từ ngày phát hành báo cáo kiểm toán của cuộc kiểm toán.

4. Thời hạn lưu trữ hồ sơ kiểm toán tối thiểu là 20 năm, trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 62 của Luật này.

Điều 61. Bảo quản và khai thác hồ sơ kiểm toán

1. Hồ sơ kiểm toán phải được bảo quản đầy đủ, an toàn và bảo mật.

2. Chỉ được khai thác hồ sơ kiểm toán trong các trường hợp sau đây:

a) Khi có yêu cầu của Tòa án, Viện kiểm sát, cơ quan điều tra và các cơ quan khác theo quy định của pháp luật;

b) Khi có yêu cầu giám định, kiểm tra chất lượng kiểm toán; giải quyết kiến nghị về báo cáo kiểm toán, các khiếu nại, tố cáo, lập kế hoạch kiểm toán kỳ sau và các yêu cầu khác theo quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

Điều 62. Tiêu hủy hồ sơ kiểm toán

1. Hồ sơ kiểm toán đã hết thời hạn lưu trữ, nếu không có quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thì được tiêu hủy theo quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

2. Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định thành lập Hội đồng tiêu hủy hồ sơ kiểm toán hết thời hạn lưu trữ. Hội đồng tiêu hủy hồ sơ kiểm toán phải tiến hành kiểm kê, lập danh mục hồ sơ kiểm toán tiêu hủy và biên bản tiêu hủy hồ sơ kiểm toán hết thời hạn lưu trữ.

3. Việc tiêu hủy hồ sơ kiểm toán được thực hiện bằng cách đốt cháy, cắt, xé nhỏ bằng máy hoặc bằng phương pháp thủ công, bảo đảm các thông tin, số liệu trong hồ sơ kiểm toán đã tiêu hủy không thể sử dụng lại được.

Chương V

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA ĐƠN VỊ ĐƯỢC KIỂM TOÁN

Điều 63. Các đơn vị được kiểm toán

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở Trung ương.

2. Cơ quan được giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách Nhà nước các cấp.

3. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan khác ở địa phương.

4. Đơn vị thuộc lực lượng vũ trang nhân dân.

5. Đơn vị quản lý quỹ dự trữ của Nhà nước, quỹ dự trữ của các ngành, các cấp, quỹ tài chính khác của Nhà nước.

6. Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp có sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước.

7. Đơn vị sự nghiệp được ngân sách Nhà nước bảo đảm một phần hoặc toàn bộ kinh phí.

8. Tổ chức quản lý tài sản quốc gia.

9. Ban Quản lý dự án đầu tư có nguồn kinh phí ngân sách Nhà nước hoặc có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước.

10. Hội, liên hiệp hội, tổng hội và các tổ chức khác được ngân sách Nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí hoạt động.

11. Doanh nghiệp Nhà nước.

12. Ngoài cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định tại các khoản từ khoản 1 đến khoản 11 Điều này, đơn vị nhận trợ giá, trợ cấp của Nhà nước, đơn vị có công nợ được Nhà nước bảo lãnh mà không phải là doanh nghiệp Nhà nước có thể thuê doanh nghiệp kiểm toán thực hiện kiểm toán; doanh nghiệp kiểm toán phải thực hiện việc kiểm toán theo chuẩn mực, quy trình kiểm toán Nhà nước và gửi báo cáo kiểm toán cho Kiểm toán Nhà nước.

Điều 64. Quyền của đơn vị được kiểm toán

1. Yêu cầu đoàn kiểm toán xuất trình quyết định kiểm toán, Kiểm toán viên Nhà nước xuất trình thẻ Kiểm toán viên Nhà nước.

2. Từ chối cung cấp thông tin, tài liệu không liên quan đến nội dung kiểm toán; đề nghị thay thế thành viên đoàn kiểm toán khi có bằng chứng cho thấy thành viên đó không vô tư trong khi làm nhiệm vụ.

3. Thảo luận, giải trình bằng văn bản về những vấn đề được nêu trong dự thảo báo cáo kiểm toán nếu xét thấy chưa phù hợp.

4. Khiếu nại với Tổng Kiểm toán Nhà nước về hành vi của Trưởng đoàn kiểm toán, Tổ trưởng Tổ kiểm toán và thành viên khác của đoàn kiểm toán trong quá trình thực hiện kiểm toán khi có căn cứ cho rằng hành vi đó là trái pháp luật; kiến nghị với Tổng Kiểm toán Nhà nước, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị kiểm toán khi có căn cứ cho rằng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đó là trái pháp luật.

5. Yêu cầu Kiểm toán Nhà nước, Kiểm toán viên Nhà nước bồi thường thiệt hại trong trường hợp gây thiệt hại cho đơn vị được kiểm toán theo quy định của pháp luật.

6. Thực hiện các quyền khác theo quy định của pháp luật.

Điều 65. Nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán

1. Chấp hành quyết định kiểm toán.

2. Lập và gửi đầy đủ, kịp thời báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán dự án đầu tư; kế hoạch thu, chi; báo cáo tình hình chấp hành và quyết toán ngân sách cho Kiểm toán Nhà nước theo yêu cầu.

3. Cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin, tài liệu cần thiết để thực hiện việc kiểm toán theo yêu cầu của Kiểm toán Nhà nước, Kiểm toán viên Nhà nước và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, khách quan của thông tin, tài liệu đã cung cấp.

4. Trả lời và giải trình đầy đủ, kịp thời các vấn đề do đoàn kiểm toán, Kiểm toán viên Nhà nước yêu cầu.

5. Người đứng đầu đơn vị được kiểm toán phải ký biên bản kiểm toán.

6. Thực hiện đầy đủ, kịp thời kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước về sai phạm trong báo cáo tài chính và sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật; thực hiện biện pháp để khắc phục yếu kém trong hoạt động theo kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước; báo cáo bằng văn bản về việc thực hiện kết luận, kiến nghị đó cho Kiểm toán Nhà nước.

Điều 66. Trách nhiệm gửi báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách

1. Kết thúc năm ngân sách, các đơn vị dự toán cấp I của ngân sách Trung ương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm gửi báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán ngân sách cho Bộ Tài chính theo quy định của Luật ngân sách Nhà nước, đồng thời gửi cho Kiểm toán Nhà nước.

2. Bộ Tài chính có trách nhiệm gửi báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước cho Kiểm toán Nhà nước chậm nhất là 14 tháng sau khi kết thúc năm ngân sách.

3. Kho bạc Nhà nước định kỳ gửi báo cáo thực hiện dự toán thu, chi ngân sách quý, năm cho Kiểm toán Nhà nước.

Chương VI

BẢO ĐẢM HOẠT ĐỘNG CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

Điều 67. Kinh phí hoạt động của Kiểm toán Nhà nước

1. Kiểm toán Nhà nước có kinh phí hoạt động riêng, là đơn vị dự toán cấp I của ngân sách Trung ương. Kinh phí hoạt động của Kiểm toán Nhà nước do Kiểm toán Nhà nước lập dự toán và đề nghị Chính phủ trình Quốc hội quyết định.

2. Việc quản lý, cấp và sử dụng kinh phí hoạt động của Kiểm toán Nhà nước được thực hiện theo quy định của pháp luật về ngân sách Nhà nước.

Điều 68. Biên chế của Kiểm toán Nhà nước

Tổng biên chế của Kiểm toán Nhà nước do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

Điều 69. Đầu tư hiện đại hóa hoạt động kiểm toán Nhà nước

Nhà nước có chính sách đầu tư phát triển công nghệ thông tin và các phương tiện khác để bảo đảm cho tổ chức và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

Điều 70. Chế độ đối với cán bộ, công chức của Kiểm toán Nhà nước

Chế độ tiền lương, phụ cấp, trang phục đối với cán bộ, công chức Kiểm toán Nhà nước và chế độ ưu tiên đối với Kiểm toán viên Nhà nước do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định.

Điều 71. Thẻ Kiểm toán viên Nhà nước

1. Thẻ Kiểm toán viên Nhà nước do Tổng Kiểm toán Nhà nước cấp cho Kiểm toán viên Nhà nước để sử dụng khi thực hiện nhiệm vụ kiểm toán.

2. Mẫu thẻ Kiểm toán viên Nhà nước và chế độ sử dụng thẻ Kiểm toán viên Nhà nước do Tổng Kiểm toán Nhà nước quy định.

Chương VII

GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC, XỬ LÝ VI PHẠM VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

Điều 72. Giám sát hoạt động của Kiểm toá Nhà nước

1. Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồn dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội, đạ biểu Quốc hội theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn củ mình, có trách nhiệm giám sát hoạt động và việc sử dụn kinh phí của Kiểm toán Nhà nước.

2. Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội thành lập Ủy ba lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra về kết quả hoạt động củ Kiểm toán Nhà nước.

Điều 73. Xử lý vi phạm

1. Mọi hành vi vi phạm pháp luật về kiểm toán Nh nước phải được xử lý kịp thời, nghiêm minh.

2. Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa á nhân dân có trách nhiệm xem xét kiến nghị của Kiểm toá Nhà nước để xử lý vi phạm pháp luật theo thẩm quyền.

Điều 74. Giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cá về kiểm toán Nhà nước

1. Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận đượ kiến nghị của đơn vị được kiểm toán về báo cáo kiểm toár

Tổng Kiểm toán Nhà nước phải xem xét, giải quyết; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn này có thể kéo dài, nhưng không quá 45 ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị.

2. Việc khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo về kiểm toán Nhà nước được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Chương VIII

ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

Điều 75. Kiểm toán lĩnh vực quốc phòng, an ninh

Căn cứ vào quy định của Luật này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định việc kiểm toán đối với một số hoạt động thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh.

Điều 76. Hiệu lực thi hành

Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2006.

Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14 tháng 6 năm 2005.

Chủ tịch Quốc hội

(Đã ký)

NGUYỄN VĂN AN

PHỤ LỤC 02

QUỐC HỘI
Số:01/2002/QH11

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

----- o0o -----

Ngày 16 Tháng 12 năm 2002

LUẬT

Ngân sách Nhà nước.

CHỦ TỊCH NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Để quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc quản lý và sử dụng ngân sách Nhà nước, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả ngân sách và tài sản của Nhà nước, tăng tích lũy nhằm thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại;

Căn cứ vào Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ 10;

Luật này quy định về lập, chấp hành, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, quyết toán ngân sách Nhà nước và về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan Nhà nước các cấp trong lĩnh vực ngân sách Nhà nước.

Chương I

NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

Điều 1

Ngân sách Nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Điều 2

1. Thu ngân sách Nhà nước bao gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

2. Chi ngân sách Nhà nước bao gồm các khoản chi phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo đảm hoạt động của bộ máy Nhà nước; chi trả nợ của Nhà nước; chi viện trợ và các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Điều 3

Ngân sách Nhà nước được quản lý thống nhất theo nguyên tắc tập trung dân chủ, công khai, minh bạch, có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm.

Quốc hội quyết định dự toán ngân sách Nhà nước, phân bổ ngân sách Trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước.

Điều 4

1. Ngân sách Nhà nước gồm ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân.

2. Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa ngân sách các cấp được thực hiện theo các nguyên tắc sau đây:

a) Ngân sách Trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể;

b) Ngân sách Trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ những địa phương chưa cân đối được thu, chi ngân sách;

c) Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động trong thực hiện những nhiệm vụ được giao; tăng cường nguồn lực cho ngân sách xã. Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là cấp tỉnh) quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và trình độ quản lý của mỗi cấp trên địa bàn;

d) Nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm; việc ban hành và thực hiện chính sách, chế độ mới làm tăng chi ngân sách phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách từng cấp;

đ) Trường hợp cơ quan quản lý Nhà nước cấp trên uỷ quyền cho cơ quan quản lý Nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình, thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó;

e) Thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để bảo đảm công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới được ổn định từ 3 đến 5 năm. Số bổ sung từ ngân sách cấp trên là khoản thu của ngân sách cấp dưới;

g) Trong thời kỳ ổn định ngân sách, các địa phương được sử dụng nguồn tăng thu hàng năm mà ngân sách địa phương được hưởng để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn; sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách, phải tăng khả năng tự cân đối, phát triển ngân sách địa phương, thực hiện giảm dần số bổ sung từ ngân sách cấp trên hoặc tăng tỷ lệ phần trăm (%) điều tiết số thu nộp về ngân sách cấp trên;

h) Ngoài việc uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ chi và bổ sung nguồn thu quy định tại điểm đ và điểm e khoản 2 Điều này, không được dùng ngân sách của cấp này để chi

cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ.

Điều 5

1. Thu ngân sách Nhà nước phải được thực hiện theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật.

2. Chi ngân sách Nhà nước chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện sau đây:

a) Đã có trong dự toán ngân sách được giao, trừ trường hợp quy định tại Điều 52 và Điều 59 của Luật này;

b) Đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định;

c) Đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được uỷ quyền quyết định chi.

Ngoài các điều kiện quy định tại khoản 2 Điều này, đối với những khoản chi cho công việc cần phải đấu thầu thì còn phải tổ chức đấu thầu theo quy định của pháp luật về đấu thầu.

3. Các ngành, các cấp, các đơn vị không được đặt ra các khoản thu, chi trái với quy định của pháp luật.

4. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước có trách nhiệm tổ chức thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng.

Điều 6

Các khoản thu, chi của ngân sách Nhà nước phải được hạch toán kế toán, quyết toán đầy đủ, kịp thời, đúng chế độ.

Điều 7

1. Quỹ ngân sách Nhà nước là toàn bộ các khoản tiền của Nhà nước, kể cả tiền vay, có trên tài khoản của ngân sách Nhà nước các cấp.

2. Quỹ ngân sách Nhà nước được quản lý tại Kho bạc Nhà nước.

Điều 8

1. Ngân sách Nhà nước được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích luỹ ngày càng cao vào chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi, thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách.

2. Bội chi ngân sách Nhà nước được bù đắp bằng nguồn vay trong nước và ngoài nước. Vay bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước phải bảo đảm nguyên tắc không sử dụng cho tiêu dùng, chỉ được sử dụng cho mục đích phát triển và bảo đảm bố trí ngân sách để chủ động trả hết nợ khi đến hạn.

3. Về nguyên tắc, ngân sách địa phương được cân đối với tổng số chi không vượt quá tổng số thu; trường hợp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi ngân sách cấp tỉnh bảo đảm, thuộc danh mục đầu tư trong kế hoạch 5 năm đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định, nhưng vượt quá khả năng cân đối của ngân sách cấp tỉnh năm dự toán, thì được phép huy động vốn trong nước và phải cân đối ngân sách cấp tỉnh hàng năm để chủ động

trả hết nợ khi đến hạn. Mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản trong nước hàng năm của ngân sách cấp tỉnh.

4. Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, Uỷ ban nhân dân các cấp, các tổ chức và đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện dự toán ngân sách trong phạm vi được giao; nghiêm cấm các trường hợp vay, cho vay và sử dụng ngân sách Nhà nước trái với quy định của pháp luật.

Điều 9

1. Dự toán chi ngân sách Trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương được bố trí khoản dự phòng từ 2% đến 5% tổng số chi để chi phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hoả hoạn, nhiệm vụ quan trọng về quốc phòng, an ninh và nhiệm vụ cấp bách khác phát sinh ngoài dự toán; Chính phủ quyết định sử dụng dự phòng ngân sách Trung ương, định kỳ báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất; Uỷ ban nhân dân quyết định sử dụng dự phòng ngân sách địa phương, định kỳ báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân, báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất; đối với cấp xã, Uỷ ban nhân dân quyết định sử dụng dự phòng ngân sách xã, định kỳ báo cáo Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất.

Chính phủ quy định phân cấp thẩm quyền quyết định sử dụng dự phòng ngân sách Trung ương và dự phòng ngân sách địa phương.

2. Chính phủ, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh được lập quỹ dự trữ tài chính từ các nguồn tăng thu, kết dư ngân sách, bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm và các nguồn tài chính khác theo quy định của pháp luật. Quỹ dự trữ tài chính được sử dụng để đáp ứng các nhu cầu chi khi nguồn thu chưa tập trung kịp và phải hoàn trả ngay trong năm ngân sách; trường hợp đã sử dụng hết dự phòng ngân sách thì được sử dụng quỹ dự trữ tài chính để chi theo quy định của Chính phủ nhưng tối đa không quá 30% số dư của quỹ.

Mức khống chế tối đa của quỹ dự trữ tài chính ở mỗi cấp do Chính phủ quy định.

Điều 10

Ngân sách Nhà nước bảo đảm cân đối kinh phí hoạt động của Đảng cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội. Kinh phí hoạt động của các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được thực hiện theo nguyên tắc tự bảo đảm, ngân sách Nhà nước hỗ trợ trong một số trường hợp cụ thể theo quy định của Chính phủ.

Điều 11

Mọi tài sản được đầu tư, mua sắm từ nguồn ngân sách Nhà nước và tài sản khác của Nhà nước phải được quản lý chặt chẽ theo đúng chế độ quy định.

Điều 12

1. Thu, chi ngân sách Nhà nước được hạch toán bằng đồng Việt Nam.

2. Kế toán và quyết toán ngân sách Nhà nước được thực hiện thống nhất theo chế độ kế toán của Nhà nước và Mục lục ngân sách Nhà nước.

3. Chứng từ thu, chi ngân sách Nhà nước được phát hành, sử dụng và quản lý theo quy định của Bộ Tài chính.

Điều 13

1. Dự toán, quyết toán, kết quả kiểm toán quyết toán ngân sách Nhà nước, ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách Nhà nước hỗ trợ phải công bố công khai.

2. Quy trình, thủ tục thu, nộp, miễn, giảm, hoàn lại các khoản thu, cấp phát và thanh toán ngân sách phải được niêm yết rõ ràng tại nơi giao dịch.

3. Chính phủ quy định cụ thể việc công khai ngân sách.

Điều 14

Năm ngân sách bắt đầu từ ngày 01 tháng 01 và kết thúc vào ngày 31 tháng 12 năm dương lịch.

Chương II

NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI, CHỦ TỊCH NƯỚC,CHÍNH PHỦ, CÁC CƠ QUAN KHÁC CỦA NHÀ NƯỚC VÀ TRÁCH NHIỆM, NGHĨA VỤ CỦA TỔ CHỨC, CÁ NHÂN VỀ NSNN

Điều 15

Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội:

1. Làm luật và sửa đổi luật trong lĩnh vực tài chính - ngân sách;

2. Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia để phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm cân đối thu, chi ngân sách Nhà nước;

3. Quyết định dự toán ngân sách Nhà nước:

a) Tổng số thu ngân sách Nhà nước, bao gồm thu nội địa, thu từ hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu, thu viện trợ không hoàn lại;

b) Tổng số chi ngân sách Nhà nước, bao gồm chi ngân sách Trung ương và chi ngân sách địa phương, chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ và viện trợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ;

c) Mức bội chi ngân sách Nhà nước và nguồn bù đắp;

4. Quyết định phân bổ ngân sách Trung ương:

a) Tổng số và mức chi từng lĩnh vực;

b) Dự toán chi của từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở Trung ương theo từng lĩnh vực;

c) Mức bổ sung từ ngân sách Trung ương cho ngân sách từng địa phương, bao gồm bổ sung cân đối ngân sách và bổ sung có mục tiêu;

5. Quyết định các dự án, các công trình quan trọng quốc gia được đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước;

6. Quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách Nhà nước trong trường hợp cần thiết;

7. Giám sát việc thực hiện ngân sách Nhà nước, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, nghị quyết của Quốc hội về ngân sách Nhà nước, các dự án và công trình quan trọng quốc gia, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, các dự án và công trình xây dựng cơ bản quan trọng khác;

8. Phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước;

9. Bãi bỏ văn bản của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao về lĩnh vực tài chính - ngân sách trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

Điều 16

Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban thường vụ Quốc hội:

1. Ban hành văn bản pháp luật về lĩnh vực tài chính - ngân sách được Quốc hội giao;

2. Cho ý kiến về các dự án luật, các báo cáo và các dự án khác về lĩnh vực tài chính - ngân sách do Chính phủ trình Quốc hội;

3. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách Nhà nước và phân bổ ngân sách Trung ương

năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách từng địa phương đối với các khoản thu quy định tại khoản 2 Điều 30 của Luật này;

4. Ban hành Quy chế lập, thẩm tra, trình Quốc hội quyết định dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương và phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước;

5. Giám sát việc thi hành pháp luật về ngân sách, chính sách tài chính, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách; đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về lĩnh vực tài chính - ngân sách trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc huỷ bỏ các văn bản đó; huỷ bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về lĩnh vực tài chính - ngân sách trái với pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; bãi bỏ các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh về lĩnh vực tài chính - ngân sách trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh và nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Điều 17

Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội:

1. Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác về lĩnh vực tài chính - ngân sách do Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội giao;

2. Chủ trì thẩm tra dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương, các báo cáo về thực hiện ngân sách Nhà nước và quyết toán ngân sách Nhà nước do Chính phủ trình Quốc hội;

3. Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách; giám sát việc thực hiện ngân sách Nhà nước và chính sách tài chính;

4. Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ở Trung ương hoặc giữa cơ quan Nhà nước có thẩm quyền với cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị - xã hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách;

5. Kiến nghị các vấn đề về quản lý lĩnh vực tài chính - ngân sách.

Điều 18

Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban khác của Quốc hội:

1. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, phối hợp với Uỷ ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương và các dự án khác về lĩnh vực tài chính - ngân sách do Chính phủ trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

2. Giám sát việc thực hiện pháp luật về lĩnh vực tài chính - ngân sách và việc thực hiện nghị quyết của Quốc hội về lĩnh vực tài chính - ngân sách trong lĩnh vực phụ trách;

3. Kiến nghị các vấn đề về tài chính - ngân sách trong lĩnh vực phụ trách.

Điều 19

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước:

1. Công bố luật, pháp lệnh về lĩnh vực tài chính - ngân sách;

2. Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do Hiến pháp và pháp luật quy định trong việc tiến hành đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam với người đứng đầu Nhà nước khác; trình Quốc hội phê chuẩn điều ước quốc tế đã trực tiếp ký; quyết định phê chuẩn hoặc gia nhập điều ước quốc tế, trừ trường hợp cần trình Quốc hội quyết định về lĩnh vực tài chính - ngân sách;

3. Yêu cầu Chính phủ báo cáo về công tác tài chính - ngân sách khi cần thiết.

Điều 20

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ:

1. Trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác về lĩnh vực tài chính - ngân sách; ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực tài chính - ngân sách theo thẩm quyền;

2. Lập và trình Quốc hội dự toán ngân sách Nhà nước và phương án phân bổ ngân sách Trung ương hàng năm; dự toán điều chỉnh ngân sách Nhà nước trong trường hợp cần thiết;

3. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách Nhà nước và phân bổ ngân sách Trung ương, quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở Trung ương theo quy định tại điểm b khoản 4 Điều 15 của Luật này; nhiệm vụ thu, chi và mức bổ sung từ ngân sách Trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo quy định tại các điểm a, b khoản 3 và điểm c khoản 4 Điều 15 của Luật này; căn cứ vào nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, giao tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách từng địa phương đối với các khoản thu phân chia theo quy định tại khoản 3 Điều 16 của Luật này; quy định nguyên tắc bố trí và chỉ đạo thực hiện dự toán ngân sách địa phương đối với một số lĩnh vực chi được Quốc hội quyết định;

4. Thống nhất quản lý ngân sách Nhà nước, bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý ngành và địa phương trong việc thực hiện ngân sách Nhà nước;

5. Tổ chức và điều hành thực hiện ngân sách Nhà nước được Quốc hội quyết định, kiểm tra việc thực hiện ngân sách Nhà nước, báo cáo Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội về tình hình thực hiện ngân sách Nhà nước, các dự án và công trình quan trọng quốc gia, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, các dự án và công trình xây dựng cơ bản quan trọng khác;

6. Quyết định việc sử dụng dự phòng ngân sách; quy định việc sử dụng quỹ dự trữ tài chính và các nguồn dự trữ tài chính khác của Nhà nước theo quy định của Luật này;

7. Quy định hoặc phân cấp cho cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định các định mức phân bổ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách Nhà nước để làm căn cứ xây dựng, phân bổ và quản lý ngân sách Nhà nước thực hiện thống nhất trong cả nước; đối với những định mức phân bổ và chế độ chi ngân sách quan trọng, phạm vi ảnh hưởng rộng, liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước, báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến bằng văn bản trước khi ban hành;

8. Kiểm tra nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh về dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách và các vấn đề khác thuộc lĩnh vực tài chính - ngân sách; trường hợp nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên thì Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thực hiện và đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ;

9. Lập và trình Quốc hội quyết toán ngân sách Nhà nước, quyết toán các dự án và công trình quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định;

10. Ban hành Quy chế xem xét, quyết định dự toán và phân bổ ngân sách địa phương, phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương.

Điều 21

Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính:

1. Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh, các dự án khác về lĩnh vực tài chính - ngân sách và xây dựng chiến lược, kế hoạch vay nợ, trả nợ trong nước và ngoài nước trình Chính phủ; ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực tài chính - ngân sách theo thẩm quyền;

2. Chủ trì phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh trong việc xây dựng các định mức phân bổ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách Nhà nước, chế độ kế toán, quyết toán, chế độ báo cáo, công khai tài chính - ngân sách trình Chính phủ quy định hoặc quy định theo phân cấp của Chính phủ để thi hành thống nhất trong cả nước;

3. Chủ trì phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh lập dự toán ngân sách Nhà nước và phương án phân bổ ngân sách Trung ương; tổ chức thực hiện ngân sách Nhà nước; thống nhất quản lý và chỉ đạo công tác thu thuế, phí, lệ phí, các khoản thu khác của ngân sách Nhà nước, các nguồn viện trợ quốc tế; tổ chức thực hiện chi ngân sách Nhà nước theo đúng dự toán được giao; lập quyết toán ngân sách Trung ương; tổng hợp, lập quyết toán ngân sách Nhà nước trình Chính phủ; tổ chức quản lý, kiểm tra việc sử dụng tài sản của Nhà nước;

4. Kiểm tra các quy định về tài chính - ngân sách của các bộ, cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; trường hợp quy định trong các văn bản đó trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên, có quyền kiến nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ đối với những quy định của bộ, cơ quan ngang bộ; kiến nghị Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành đối với những nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; đình chỉ việc thi hành hoặc kiến nghị Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ đối với những quy định của Uỷ ban nhân dân và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh;

5. Thống nhất quản lý Nhà nước về vay và trả nợ của Chính phủ, vay và trả nợ của quốc gia;

6. Thanh tra, kiểm tra tài chính - ngân sách, xử lý hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật đối với các vi phạm về chế độ quản lý tài chính - ngân sách của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, các địa phương, các tổ chức kinh tế, đơn vị hành chính, đơn vị sự nghiệp và các đối tượng khác có nghĩa vụ nộp ngân sách Nhà nước và sử dụng ngân sách Nhà nước;

7. Quản lý quỹ ngân sách Nhà nước, quỹ dự trữ Nhà nước và các quỹ khác của Nhà nước theo quy định của pháp luật.

Điều 22

Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư:

1. Trình Chính phủ dự án kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và các cân đối chủ yếu của nền kinh tế quốc dân, trong đó có cân đối tài chính, tiền tệ, vốn đầu tư xây dựng cơ bản làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch tài chính - ngân sách;

2. Phối hợp với Bộ Tài chính lập dự toán ngân sách Nhà nước. Lập phương án phân bổ ngân sách Trung ương trong lĩnh vực phụ trách theo phân công của Chính phủ;

3. Phối hợp với Bộ Tài chính và các bộ, ngành hữu quan kiểm tra, đánh giá hiệu quả của vốn đầu tư các công trình xây dựng cơ bản.

Điều 23

Nhiệm vụ, quyền hạn của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam:

1. Phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng chiến lược, kế hoạch vay nợ, trả nợ trong nước và ngoài nước, xây dựng và triển khai thực hiện phương án vay để bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước;

2. Tạm ứng cho ngân sách Nhà nước để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ ngân sách Nhà nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Điều 24

Nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở Trung ương:

1. Xây dựng dự toán ngân sách hàng năm của cơ quan mình;

2. Phối hợp với Bộ Tài chính trong quá trình lập dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương, quyết toán ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách;

3. Kiểm tra, theo dõi tình hình thực hiện ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách;

4. Báo cáo tình hình thực hiện và kết quả sử dụng ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách theo chế độ quy định;

5. Phối hợp với Bộ Tài chính trong việc xây dựng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách;

6. Quản lý, tổ chức thực hiện và quyết toán đối với ngân sách được giao; bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản của Nhà nước được giao.

Điều 25

Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân các cấp:

1. Căn cứ vào nhiệm vụ thu, chi ngân sách được cấp trên giao và tình hình thực tế tại địa phương, quyết định:

a) Dự toán thu ngân sách Nhà nước trên địa bàn, bao gồm thu nội địa, thu từ hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu, thu viện trợ không hoàn lại;

b) Dự toán thu ngân sách địa phương, bao gồm các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%, phần ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%), thu bổ sung từ ngân sách cấp trên;

c) Dự toán chi ngân sách địa phương, bao gồm chi ngân sách cấp mình và chi ngân sách địa phương cấp dưới, chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ;

2. Quyết định phân bổ dự toán ngân sách cấp mình:

a) Tổng số và mức chi từng lĩnh vực;

b) Dự toán chi ngân sách của từng cơ quan, đơn vị thuộc cấp mình theo từng lĩnh vực;

c) Mức bổ sung cho ngân sách từng địa phương cấp dưới, gồm bổ sung cân đối, bổ sung có mục tiêu;

3. Phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương;

4. Quyết định các chủ trương, biện pháp để triển khai thực hiện ngân sách địa phương;

5. Quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết;

6. Giám sát việc thực hiện ngân sách đã được Hội đồng nhân dân quyết định;

7. Bãi bỏ những văn bản quy phạm pháp luật về tài chính - ngân sách của Uỷ ban nhân dân cùng cấp và Hội

đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên;

8. Đối với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, ngoài nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các khoản 1, 2, 3, 4, 5, 6 và 7 Điều này, còn có nhiệm vụ, quyền hạn:

a) Quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 4 của Luật này;

b) Quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản thu quy định tại khoản 2 Điều 30 của Luật này và các khoản thu phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương;

c) Quyết định thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật;

d) Quyết định cụ thể một số định mức phân bổ ngân sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi theo quy định của Chính phủ;

đ) Quyết định mức huy động vốn theo quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật này.

Điều 26

Nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban nhân dân các cấp:

1. Lập dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình theo các chỉ tiêu quy định tại

khoản 1 và khoản 2 Điều 25 của Luật này; dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định và báo cáo cơ quan hành chính Nhà nước, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp;

2. Lập quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn và báo cáo cơ quan hành chính Nhà nước, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp;

3. Kiểm tra nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới về tài chính - ngân sách;

4. Căn cứ vào nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp, quyết định giao nhiệm vụ thu, chi ngân sách cho từng cơ quan, đơn vị trực thuộc; nhiệm vụ thu, chi, mức bổ sung cho ngân sách cấp dưới và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương đối với các khoản thu phân chia; quy định nguyên tắc bố trí và chỉ đạo thực hiện dự toán ngân sách đối với một số lĩnh vực chi được Hội đồng nhân dân quyết định theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 25 của Luật này;

5. Tổ chức thực hiện và kiểm tra việc thực hiện ngân sách địa phương;

6. Phối hợp với các cơ quan Nhà nước cấp trên trong việc quản lý ngân sách Nhà nước trên địa bàn;

7. Báo cáo về ngân sách Nhà nước theo quy định của pháp luật;

8. Đối với Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, ngoài các nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các khoản 1, 2, 3, 4, 5, 6

và 7 Điều này, còn có nhiệm vụ lập và trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định các vấn đề được quy định tại khoản 8 Điều 25 của Luật này;

9. Chỉ đạo cơ quan tài chính địa phương chủ trì phối hợp với các cơ quan liên quan giúp Uỷ ban nhân dân thực hiện nhiệm vụ theo quy định tại các khoản 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 và 8 Điều này.

Điều 27

Nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị dự toán ngân sách:

1. Tổ chức lập dự toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý, thực hiện phân bổ dự toán ngân sách được cấp có thẩm quyền giao cho các đơn vị trực thuộc và điều chỉnh phân bổ dự toán theo thẩm quyền;

2. Tổ chức thực hiện dự toán thu, chi ngân sách được giao; nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản phải nộp ngân sách theo quy định của pháp luật; chi đúng chế độ, đúng mục đích, đúng đối tượng và tiết kiệm; quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước đối với các đơn vị trực thuộc theo đúng chế độ quy định;

3. Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện thu, chi ngân sách đối với các đơn vị trực thuộc;

4. Chấp hành đúng quy định của pháp luật về kế toán, thống kê; báo cáo, quyết toán ngân sách và công khai ngân sách theo quy định của pháp luật; duyệt quyết toán đối với các đơn vị dự toán cấp dưới;

5. Đối với các đơn vị dự toán là đơn vị sự nghiệp, ngoài nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều này, được chủ động sử dụng nguồn thu sự nghiệp để phát triển và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động theo quy định của Chính phủ.

Điều 28

Tổ chức, cá nhân có trách nhiệm, nghĩa vụ:

1. Nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản thuế, phí, lệ phí và các khoản phải nộp khác vào ngân sách theo quy định của pháp luật;

2. Trường hợp được Nhà nước trợ cấp, hỗ trợ vốn và kinh phí theo dự toán được giao thì phải quản lý, sử dụng các khoản vốn và kinh phí đó đúng mục đích, đúng chế độ, tiết kiệm, có hiệu quả và quyết toán với cơ quan tài chính;

3. Chấp hành đúng quy định của pháp luật về kế toán, thống kê và công khai ngân sách.

Điều 29

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân các cấp tổ chức thực hiện đúng nhiệm vụ, quyền hạn được giao trong lĩnh vực tài chính - ngân sách và chịu trách nhiệm về những sai phạm thuộc phạm vi quản lý.

Chương III

NGUỒN THU, NHIỆM VỤ CHI CỦA NGÂN SÁCH CÁC CẤP

Điều 30

Nguồn thu của ngân sách Trung ương gồm:

1. Các khoản thu ngân sách Trung ương hưởng 100%:

a) Thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu;

b) Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;

c) Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hoá nhập khẩu;

d) Thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành;

đ) Các khoản thuế và thu khác từ dầu, khí theo quy định của Chính phủ;

e) Tiền thu hồi vốn của ngân sách Trung ương tại các tổ chức kinh tế, thu hồi tiền cho vay của ngân sách Trung ương (cả gốc và lãi), thu từ quỹ dự trữ tài chính của Trung ương, thu nhập từ vốn góp của Nhà nước;

g) Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam;

h) Các khoản phí, lệ phí nộp vào ngân sách Trung ương;

i) Thu kết dư ngân sách Trung ương;

k) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;

2. Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương:

a) Thuế giá trị gia tăng, không kể thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu quy định tại điểm a khoản 1 Điều này;

b) Thuế thu nhập doanh nghiệp, không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành quy định tại điểm d khoản 1 Điều này;

c) Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao;

d) Thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, không kể thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài từ lĩnh vực dầu, khí quy định tại điểm đ khoản 1 Điều này;

đ) Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước;

e) Phí xăng, dầu.

Điều 31

Nhiệm vụ chi của ngân sách Trung ương gồm:

1. Chi đầu tư phát triển:

a) Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn do Trung ương quản lý;

b) Đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước; góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước;

c) Chi bổ sung dự trữ Nhà nước;

d) Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật;

2. Chi thường xuyên:

a) Các hoạt động sự nghiệp giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các hoạt động sự nghiệp khác do các cơ quan Trung ương quản lý;

b) Các hoạt động sự nghiệp kinh tế do các cơ quan Trung ương quản lý;

c) Quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội, không kể phần giao cho địa phương;

d) Hoạt động của các cơ quan Trung ương của Nhà nước, Đảng cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội;

đ) Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;

e) Các chương trình quốc gia do Trung ương thực hiện;

g) Hỗ trợ quỹ bảo hiểm xã hội theo quy định của Chính phủ;

h) Trợ cấp cho các đối tượng chính sách xã hội do Trung ương đảm nhận;

i) Hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp ở Trung ương theo quy định của pháp luật;

k) Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật;

3. Chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay;

4. Chi viện trợ;

5. Chi cho vay theo quy định của pháp luật;

6. Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của Trung ương;

7. Chi bổ sung cho ngân sách địa phương.

Điều 32

Nguồn thu của ngân sách địa phương gồm:

1. Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%:

a) Thuế nhà, đất;

b) Thuế tài nguyên, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí;

c) Thuế môn bài;

d) Thuế chuyển quyền sử dụng đất;

đ) Thuế sử dụng đất nông nghiệp;

e) Tiền sử dụng đất;

g) Tiền cho thuê đất;

h) Tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước;

i) Lệ phí trước bạ;

k) Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;

l) Thu hồi vốn của ngân sách địa phương tại các tổ chức kinh tế, thu từ quỹ dự trữ tài chính của địa phương, thu nhập từ vốn góp của địa phương;

m) Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương;

n) Các khoản phí, lệ phí, thu từ các hoạt động sự nghiệp và các khoản thu khác nộp vào ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật;

o) Thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác;

p) Huy động từ các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật;

q) Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong nước và ngoài nước;

r) Thu kết dư ngân sách địa phương theo quy định tại Điều 63 của Luật này;

s) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;

2. Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương theo quy định tại khoản 2 Điều 30 của Luật này;

3. Thu bổ sung từ ngân sách Trung ương;

4. Thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật này.

Điều 33

Nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương gồm:

1. Chi đầu tư phát triển:

a) Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội do địa phương quản lý;

b) Đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước theo quy định của pháp luật;

c) Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật;

2. Chi thường xuyên:

a) Các hoạt động sự nghiệp kinh tế, giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, các hoạt động sự nghiệp khác do địa phương quản lý;

b) Quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội (phần giao cho địa phương);

c) Hoạt động của các cơ quan Nhà nước, cơ quan Đảng cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương;

d) Hỗ trợ cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp ở địa phương theo quy định của pháp luật;

đ) Thực hiện các chính sách xã hội đối với các đối tượng do địa phương quản lý;

e) Chương trình quốc gia do Chính phủ giao cho địa phương quản lý;

g) Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;

h) Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật;

3. Chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền huy động cho đầu tư quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật này;

4. Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính của cấp tỉnh;

5. Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới.

Điều 34

1. Căn cứ vào nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương quy định tại Điều 32 và Điều 33 của Luật này, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định phân cấp cụ thể nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách của chính quyền địa phương theo nguyên tắc:

a) Phù hợp với phân cấp nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh đối với từng lĩnh vực và đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư của từng vùng và trình độ quản lý của địa phương;

b) Trong các nguồn thu của ngân sách xã, thị trấn, ngân sách xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70% các khoản thu thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà, đất; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà, đất;

c) Trong các nguồn thu của ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh, ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh được hưởng tối thiểu 50% khoản thu lệ phí trước bạ, không kể lệ phí trước bạ nhà, đất;

d) Trong phân cấp nhiệm vụ chi đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông quốc lập các cấp, điện chiếu sáng, cấp

thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng khác.

2. Căn cứ vào tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu do Thủ tướng Chính phủ giao và các nguồn thu ngân sách địa phương hưởng 100%, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương.

Điều 35

Ngoài các khoản thu được phân cấp theo quy định tại Điều 34 của Luật này, chính quyền xã, thị trấn, thị xã, thành phố thuộc tỉnh được huy động sự đóng góp của tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của xã, thị trấn, thị xã, thành phố thuộc tỉnh theo nguyên tắc tự nguyện. Việc huy động, quản lý, sử dụng khoản đóng góp này phải công khai, có kiểm tra, kiểm soát và bảo đảm đúng mục đích, đúng chế độ theo quy định của pháp luật.

Điều 36

1. Ngân sách địa phương được sử dụng nguồn thu hưởng 100%, số thu được phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia và số bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên để cân đối thu, chi ngân sách cấp mình, bảo đảm các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh được giao.

2. Tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia và số bổ sung cân đối được xác định trên cơ sở tính

toán các nguồn thu, nhiệm vụ chi quy định tại các điều 30, 31, 32 và 33 của Luật này theo các chế độ thu ngân sách, các định mức phân bổ ngân sách và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách, theo các tiêu chí về dân số, điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội của từng vùng; chú ý tới vùng sâu, vùng xa, vùng căn cứ cách mạng, vùng dân tộc thiểu số và vùng có khó khăn khác.

3. Ngân sách cấp trên bổ sung có mục tiêu để hỗ trợ ngân sách cấp dưới khi phát sinh nhiệm vụ quan trọng cần thiết mà sau khi bố trí lại ngân sách, sử dụng dự phòng ngân sách, dự trữ tài chính vẫn chưa đáp ứng được.

Chương IV

LẬP DỰ TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Điều 37

1. Dự toán ngân sách Nhà nước hàng năm được lập căn cứ vào nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh.

2. Các khoản thu trong dự toán ngân sách phải được xác định trên cơ sở tăng trưởng kinh tế, các chỉ tiêu có liên quan và các quy định của pháp luật về thu ngân sách.

3. Các khoản chi trong dự toán ngân sách phải được xác định trên cơ sở mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Đối với chi đầu tư phát triển, việc lập dự toán phải căn cứ vào quy hoạch, chương trình, dự án đầu tư đã có quyết định của cấp có thẩm quyền, ưu tiên bố trí đủ

vốn phù hợp với tiến độ triển khai thực hiện các chương trình, dự án. Đối với chi thường xuyên, việc lập dự toán phải căn cứ vào nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí và tuân theo các chế độ, tiêu chuẩn, định mức do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định. Đối với chi trả nợ, phải căn cứ vào các nghĩa vụ trả nợ của năm dự toán.

4. Việc quyết định chính sách, chế độ, nhiệm vụ quan trọng, phê duyệt chương trình, dự án do ngân sách Nhà nước bảo đảm phải phù hợp với khả năng ngân sách hàng năm và kế hoạch tài chính 5 năm.

5. Dự toán ngân sách Nhà nước được tổ chức xây dựng, tổng hợp từ cơ quan thu, đơn vị sử dụng ngân sách, bảo đảm đúng thời gian và biểu mẫu quy định.

Điều 38

1. Hàng năm, Thủ tướng Chính phủ quyết định việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước năm sau.

2. Căn cứ vào quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính hướng dẫn về yêu cầu, nội dung, thời hạn lập dự toán ngân sách Nhà nước; thông báo số kiểm tra dự toán về tổng mức và từng lĩnh vực thu, chi ngân sách đối với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương và tổng số thu, chi, một số lĩnh vực chi quan trọng đối với từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

3. Căn cứ vào quyết định của Thủ tướng Chính phủ, hướng dẫn của Bộ Tài chính, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh hướng dẫn việc lập dự toán ngân sách các cấp ở địa phương.

Điều 39

1. Các cơ quan, đơn vị có trách nhiệm trong việc thu, chi ngân sách phải tổ chức lập dự toán thu, chi ngân sách trong phạm vi nhiệm vụ được giao, báo cáo cơ quan quản lý cấp trên; cơ quan quản lý cấp trên xem xét, tổng hợp báo cáo cơ quan tài chính cùng cấp.

2. Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh lập dự toán ngân sách địa phương báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, cho ý kiến, gửi Bộ Tài chính và các cơ quan có liên quan để tổng hợp, lập dự toán ngân sách Nhà nước trình Chính phủ.

Điều 40

1. Bộ Tài chính có trách nhiệm kiểm tra, thẩm định dự toán ngân sách của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, dự toán ngân sách các địa phương; chủ động phối hợp với các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực trong việc tổng hợp, lập dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương theo các chỉ tiêu quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều 15 của Luật này trình Chính phủ.

2. Cơ quan tài chính các cấp ở địa phương có trách nhiệm xem xét dự toán ngân sách của các cơ quan, đơn vị cùng cấp, dự toán ngân sách địa phương cấp dưới; chủ động phối hợp với cơ quan liên quan trong việc tổng hợp, lập dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình theo các chỉ tiêu quy định tại khoản 1

và khoản 2 Điều 25 của Luật này để báo cáo Uỷ ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Điều 41

Trong quá trình tổng hợp, lập dự toán ngân sách, cơ quan tài chính các cấp có trách nhiệm:

1. Làm việc với cơ quan, đơn vị dự toán ngân sách cùng cấp để điều chỉnh các điểm xét thấy cần thiết trong dự toán ngân sách;

2. Làm việc với Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp để điều chỉnh các điểm xét thấy cần thiết trong dự toán ngân sách địa phương đối với năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách; đối với các năm tiếp theo của thời kỳ ổn định ngân sách, cơ quan tài chính tổ chức làm việc với Uỷ ban nhân dân cấp dưới trực tiếp khi Uỷ ban nhân dân cấp đó đề nghị;

3. Trong quá trình làm việc, lập dự toán ngân sách Nhà nước, xây dựng phương án phân bổ ngân sách Trung ương nếu có ý kiến khác nhau giữa Bộ Tài chính và các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, các địa phương, thì Bộ Tài chính phải trình Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ những ý kiến còn khác nhau để quyết định theo thẩm quyền. Nguyên tắc này cũng được áp dụng trong quá trình lập dự toán ngân sách, xây dựng phương án phân bổ ngân sách ở địa phương.

Điều 42

Dự toán ngân sách Nhà nước và phương án phân bổ ngân sách Trung ương do Chính phủ trình Quốc hội phải kèm theo các tài liệu sau đây:

1. Tình hình thực hiện ngân sách Nhà nước năm trước, các căn cứ xây dựng dự toán ngân sách Nhà nước và phân bổ ngân sách Trung ương, những nội dung cơ bản và giải pháp nhằm thực hiện dự toán ngân sách Nhà nước;

2. Các nhiệm vụ chi ngân sách Nhà nước, trong đó nêu rõ các mục tiêu, chương trình quan trọng của nền kinh tế quốc dân và các chính sách lớn của Đảng và Nhà nước có liên quan đến ngân sách Nhà nước;

3. Các nhiệm vụ thu ngân sách Nhà nước, kèm theo các giải pháp nhằm huy động nguồn thu cho ngân sách Nhà nước;

4. Bội chi ngân sách Nhà nước và các nguồn bù đắp; tỷ lệ bội chi so với tổng sản phẩm trong nước;

5. Báo cáo các khoản nợ của Nhà nước, trong đó nêu rõ số nợ đến hạn phải trả, số nợ quá hạn phải trả, số lãi phải trả trong năm, số nợ sẽ phát sinh thêm do phải vay để bù đắp bội chi ngân sách Nhà nước, khả năng trả nợ trong năm và số nợ đến cuối năm;

6. Các chính sách và biện pháp cụ thể nhằm ổn định tài chính và ngân sách Nhà nước;

7. Danh mục, tiến độ thực hiện và mức dự toán đầu tư năm kế hoạch đối với các dự án, các công trình quan trọng quốc gia thuộc nguồn ngân sách Nhà nước đã được Quốc hội quyết định;

8. Dự toán chi của từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương theo

từng lĩnh vực; nhiệm vụ thu, chi, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia đối với các khoản thu phân chia và số bổ sung từ ngân sách Trung ương cho ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;

9. Các tài liệu khác nhằm thuyết minh rõ dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước và phương án phân bổ ngân sách Trung ương.

Điều 43

Dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương năm sau phải được gửi đến đại biểu Quốc hội chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội cuối năm trước.

Điều 44

Các tài liệu cần thiết phải kèm theo dự toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân do Chính phủ quy định.

Điều 45

1. Quốc hội quyết định dự toán ngân sách Nhà nước, phân bổ ngân sách Trung ương năm sau trước ngày 15 tháng 11 năm trước.

2. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách Nhà nước, phân bổ ngân sách Trung ương, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về tỷ lệ phần trăm (%) phân chia đối với các khoản thu phân chia, Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ thu, chi cho từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung

ương, nhiệm vụ thu, chi, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia đối với các khoản thu phân chia và mức bổ sung từ ngân sách Trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Căn cứ vào nhiệm vụ thu, chi ngân sách được cấp trên giao, Uỷ ban nhân dân các cấp có trách nhiệm lập dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định và báo cáo cơ quan hành chính Nhà nước, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp.

3. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định dự toán ngân sách địa phương, phân bổ ngân sách cấp tỉnh năm sau trước ngày 10 tháng 12 năm trước. Hội đồng nhân dân cấp dưới quyết định dự toán ngân sách địa phương, phân bổ ngân sách năm sau của cấp mình chậm nhất là 10 ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp quyết định dự toán và phân bổ ngân sách.

4. Trong trường hợp dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương chưa được Quốc hội quyết định, Chính phủ lập lại dự toán ngân sách Nhà nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương trình Quốc hội vào thời gian do Quốc hội quyết định.

5. Trường hợp dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình chưa được Hội đồng nhân dân quyết định, Uỷ ban nhân dân lập lại dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình, trình Hội đồng nhân dân vào thời gian do Hội đồng nhân dân quyết định, song không được chậm hơn thời hạn Chính phủ quy định.

Điều 46

Trong quá trình thảo luận, quyết định dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách tại Quốc hội, Hội đồng nhân dân, khi quyết định tăng các khoản chi hoặc bổ sung khoản chi mới, Quốc hội, Hội đồng nhân dân đồng thời xem xét và quyết định các giải pháp để bảo đảm cân đối ngân sách.

Điều 47

Thủ tướng Chính phủ có quyền yêu cầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh lại dự toán ngân sách, nếu việc bố trí ngân sách địa phương không phù hợp với quyết định của Quốc hội.

Chủ tịch Uỷ ban nhân dân có quyền yêu cầu Hội đồng nhân dân cấp dưới điều chỉnh lại dự toán ngân sách, nếu việc bố trí ngân sách địa phương không phù hợp với quyết định của Hội đồng nhân dân cấp trên.

Điều 48

Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Hội đồng nhân dân về dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách, Chính phủ quyết định các giải pháp tổ chức, điều hành ngân sách Nhà nước và ngân sách Trung ương, Uỷ ban nhân dân quyết định các giải pháp tổ chức, điều hành ngân sách địa phương và ngân sách cấp mình.

Điều 49

Việc điều chỉnh dự toán ngân sách được thực hiện theo quy định sau:

1. Trường hợp có biến động lớn về ngân sách so với dự toán đã phân bổ cần phải điều chỉnh tổng thể, Chính phủ lập dự toán điều chỉnh ngân sách Nhà nước trình Quốc hội, Uỷ ban nhân dân lập dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân theo quy trình lập, quyết định ngân sách quy định tại Luật này;

2. Trường hợp có yêu cầu cấp bách về quốc phòng, an ninh hoặc vì lý do khách quan cần phải điều chỉnh nhiệm vụ thu, chi của một số cơ quan, đơn vị, địa phương, song không làm biến động lớn đến tổng thể và cơ cấu ngân sách, Chính phủ trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách Nhà nước và báo cáo Quốc hội, Uỷ ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương.

Chương V

CHẤP HÀNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Điều 50

1. Sau khi được Thủ tướng Chính phủ, Uỷ ban nhân dân giao dự toán ngân sách, các cơ quan Nhà nước ở Trung ương và địa phương, các đơn vị dự toán có trách nhiệm phân bổ và giao dự toán ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc, bảo đảm đúng với dự toán ngân sách được giao cả về tổng mức, chi tiết theo từng lĩnh vực chi, đồng gửi cơ quan tài chính cùng cấp. Cơ quan tài chính có trách nhiệm kiểm tra, nếu không đúng dự toán ngân sách được giao, không đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức thì yêu cầu điều chỉnh lại.

2. Việc phân bổ và giao dự toán ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách phải hoàn thành trước ngày 31 tháng 12 năm trước, trừ trường hợp quy định tại khoản 4 và khoản 5 Điều 45 của Luật này.

Điều 51

1. Trong trường hợp cần thiết, các cơ quan, tổ chức, đơn vị được Thủ tướng Chính phủ, Uỷ ban nhân dân giao dự toán ngân sách có thể điều chỉnh dự toán ngân sách cho đơn vị trực thuộc trong phạm vi tổng mức và chi tiết theo từng lĩnh vực được giao, sau khi thống nhất với cơ quan tài chính cùng cấp.

2. Ngoài cơ quan có thẩm quyền giao ngân sách, không tổ chức hoặc cá nhân nào được thay đổi nhiệm vụ ngân sách đã được giao.

Điều 52

Trong trường hợp vào đầu năm ngân sách, dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách chưa được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định theo quy định tại khoản 4 và khoản 5 Điều 45 của Luật này, cơ quan tài chính các cấp được phép tạm cấp kinh phí cho các nhu cầu không thể trì hoãn được cho tới khi dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách được quyết định.

Điều 53

1. Các cơ quan, tổ chức trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm đề ra những biện pháp cần thiết nhằm bảo đảm hoàn thành tốt nhiệm vụ thu, chi ngân

sách được giao, thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham ô; chấp hành nghiêm chỉnh kỷ luật tài chính.

2. Mọi tổ chức, cá nhân phải chấp hành nghĩa vụ nộp ngân sách theo đúng quy định của pháp luật; sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước đúng mục đích, đúng chế độ, tiết kiệm, có hiệu quả.

Điều 54

1. Chỉ cơ quan tài chính, cơ quan thuế, cơ quan hải quan và cơ quan khác được Nhà nước giao nhiệm vụ thu ngân sách (gọi chung là cơ quan thu) được tổ chức thu ngân sách Nhà nước.

2. Cơ quan thu có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

a) Phối hợp với các cơ quan Nhà nước hữu quan tổ chức thu đúng pháp luật; chịu sự chỉ đạo, kiểm tra của Uỷ ban nhân dân và sự giám sát của Hội đồng nhân dân về công tác thu ngân sách tại địa phương; phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên tuyên truyền, vận động tổ chức, cá nhân thực hiện nghiêm chỉnh nghĩa vụ nộp ngân sách theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật;

b) Tổ chức quản lý, thực hiện thu thuế và các khoản thu khác phải nộp ngân sách Nhà nước do tổ chức, cá nhân nộp;

c) Kiểm tra, kiểm soát các nguồn thu của ngân sách Nhà nước; kiểm tra việc chấp hành thu, nộp ngân sách Nhà nước và xử lý các hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật.

3. Toàn bộ các khoản thu ngân sách phải được nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước. Trong trường hợp đặc biệt, cơ quan thu được phép tổ chức thu trực tiếp, nhưng phải nộp đầy đủ, đúng thời hạn vào Kho bạc Nhà nước theo quy định của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

Điều 55

1. Cơ quan thu các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm đôn đốc, kiểm tra các tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ nộp ngân sách phải nộp đầy đủ, đúng hạn các khoản phải nộp vào ngân sách Nhà nước.

2. Trường hợp tổ chức, cá nhân vì nguyên nhân khách quan mà không thể nộp đúng hạn các khoản phải nộp vào ngân sách Nhà nước thì phải báo cáo cơ quan có thẩm quyền và chỉ được nộp chậm khi cơ quan có thẩm quyền cho phép. Nếu tổ chức, cá nhân nộp chậm mà không được phép, căn cứ vào yêu cầu của cơ quan thu, các ngân hàng và Kho bạc Nhà nước phải trích từ tài khoản tiền gửi của tổ chức, cá nhân nộp chậm để nộp ngân sách Nhà nước hoặc áp dụng các biện pháp hành chính khác để thu cho ngân sách.

Điều 56

Căn cứ vào dự toán ngân sách Nhà nước được giao và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách quyết định chi gửi Kho bạc Nhà nước. Kho bạc Nhà nước kiểm tra tính hợp pháp của các tài liệu cần thiết theo quy định của pháp luật và thực hiện chi ngân sách khi có đủ các điều kiện quy định tại khoản 2 Điều 5 của

Luật này theo phương thức thanh toán trực tiếp. Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn cụ thể phương thức thanh toán này phù hợp với điều kiện thực tế.

Điều 57

1. Các khoản chi thường xuyên theo định kỳ được bố trí kinh phí đều trong năm để chi; các khoản chi có tính chất thời vụ hoặc mua sắm lớn được bố trí trong dự toán chi quý để thực hiện.

2. Chi đầu tư phát triển phải bảo đảm cấp đủ và đúng tiến độ thực hiện trong phạm vi dự toán được giao.

3. Đối với những dự án, nhiệm vụ chi cấp thiết được tạm ứng trước dự toán để thực hiện.

Điều 58

1. Thủ trưởng các đơn vị sử dụng ngân sách chịu trách nhiệm về việc quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản của Nhà nước theo đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức và dự toán được giao; trường hợp vi phạm sẽ bị xử lý theo quy định tại Điều 73 của Luật này. Người phụ trách công tác tài chính, kế toán tại các đơn vị sử dụng ngân sách có trách nhiệm thực hiện chế độ quản lý tài chính - ngân sách, chế độ kế toán Nhà nước; thực hiện kiểm tra thường xuyên, định kỳ nhằm phát hiện, ngăn ngừa và kiến nghị thủ trưởng đơn vị, cơ quan tài chính cùng cấp xử lý đối với những trường hợp vi phạm.

2. Thủ trưởng cơ quan Kho bạc Nhà nước có quyền từ chối thanh toán, chi trả các khoản chi không đủ các điều

kiện quy định tại khoản 2 Điều 5 của Luật này và phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

3. Cơ quan tài chính có trách nhiệm bố trí nguồn để thực hiện kịp thời các khoản chi theo dự toán, kiểm tra việc thực hiện chi tiêu và có quyền tạm dừng các khoản chi vượt nguồn cho phép hoặc sai chính sách, chế độ, tiêu chuẩn; có quyền yêu cầu cơ quan giao dự toán điều chỉnh nhiệm vụ, dự toán chi của các đơn vị trực thuộc để bảo đảm thực hiện ngân sách theo đúng mục tiêu, tiến độ quy định.

Điều 59

Trong quá trình chấp hành ngân sách Nhà nước, nếu có sự thay đổi về thu, chi thì thực hiện như sau:

1. Số tăng thu và tiết kiệm chi so với dự toán được giao được sử dụng để giảm bội chi, tăng chi trả nợ, tăng chi đầu tư phát triển, bổ sung quỹ dự trữ tài chính, tăng dự phòng ngân sách. Chính phủ dự kiến phương án sử dụng đối với từng nhiệm vụ chi, báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước khi thực hiện; Uỷ ban nhân dân dự kiến phương án sử dụng đối với từng nhiệm vụ chi, thống nhất ý kiến với Thường trực Hội đồng nhân dân trước khi thực hiện; đối với cấp xã, Uỷ ban nhân dân thống nhất ý kiến với Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân trước khi thực hiện;

2. Trường hợp số thu không đạt dự toán được Quốc hội, Hội đồng nhân dân quyết định, Chính phủ báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Uỷ ban nhân dân báo cáo Thường

trực Hội đồng nhân dân, đối với cấp xã, Uỷ ban nhân dân báo cáo Hội đồng nhân dân điều chỉnh giảm một số khoản chi tương ứng;

3. Trường hợp có nhu cầu chi đột xuất ngoài dự toán nhưng không thể trì hoãn được mà dự phòng ngân sách không đủ đáp ứng, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân phải sắp xếp lại các khoản chi trong dự toán được giao hoặc sử dụng các nguồn dự trữ để đáp ứng nhu cầu chi đột xuất đó theo quy định tại khoản 2 Điều 9 của Luật này;

4. Trường hợp số thu, chi có biến động lớn so với dự toán đã được quyết định, cần phải điều chỉnh tổng thể thì Chính phủ trình Quốc hội, Uỷ ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách theo quy định tại khoản 1 Điều 49 của Luật này;

5. Hàng năm, trong trường hợp có số tăng thu ngân sách Trung ương so với dự toán từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách Trung ương với ngân sách địa phương, Chính phủ quyết định trích một phần theo tỷ lệ không quá 30% của số tăng thu so với dự toán thưởng cho ngân sách địa phương, nhưng không vượt quá số tăng thu so với mức thực hiện năm trước.

Căn cứ vào mức thưởng do Chính phủ quyết định, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định sử dụng số thưởng vượt thu được hưởng để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, thực hiện các nhiệm vụ quan trọng, thưởng cho ngân sách cấp dưới;

6. Định kỳ, Chính phủ báo cáo ủy ban thường vụ Quốc hội, Uỷ ban nhân dân báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân; đối với cấp xã, Uỷ ban nhân dân báo cáo Hội đồng nhân dân tình hình thực hiện những quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 5 Điều này;

7. Trường hợp quỹ ngân sách Nhà nước thiếu hụt tạm thời thì được tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính và các nguồn tài chính hợp pháp khác để xử lý; riêng đối với ngân sách Trung ương, nếu quỹ dự trữ tài chính và các nguồn tài chính hợp pháp khác không đáp ứng được thì Ngân hàng Nhà nước tạm ứng cho ngân sách Trung ương theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Việc tạm ứng từ Ngân hàng Nhà nước phải được hoàn trả trong năm ngân sách, trừ trường hợp đặc biệt do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định.

Điều 60

1. Các tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ nộp ngân sách hoặc sử dụng ngân sách Nhà nước có nhiệm vụ báo cáo định kỳ tình hình thực hiện thu, chi ngân sách, báo cáo kế toán, quyết toán và báo cáo tài chính khác theo quy định của pháp luật.

2. Cơ quan tài chính cùng cấp có quyền tạm đình chỉ chi ngân sách của các tổ chức, cá nhân không chấp hành đúng chế độ báo cáo kế toán, quyết toán và báo cáo tài chính khác và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Chương VI

KẾ TOÁN, KIỂM TOÁN VÀ QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Điều 61

1. Các tổ chức, cá nhân có nhiệm vụ thu, chi ngân sách Nhà nước phải tổ chức hạch toán kế toán, báo cáo và quyết toán theo đúng chế độ kế toán của Nhà nước.

2. Kho bạc Nhà nước tổ chức thực hiện hạch toán kế toán ngân sách Nhà nước; định kỳ báo cáo việc thực hiện dự toán thu, chi ngân sách cho cơ quan tài chính cùng cấp và cơ quan Nhà nước hữu quan.

Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định cụ thể chế độ kế toán ngân sách Nhà nước và chế độ báo cáo tài chính.

Điều 62

1. Cuối năm ngân sách, Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn việc khoá sổ kế toán và lập báo cáo quyết toán ngân sách theo đúng các nội dung ghi trong dự toán năm được giao và theo Mục lục ngân sách Nhà nước.

2. Toàn bộ các khoản thu thuộc ngân sách các năm trước nộp trong năm sau phải hạch toán vào ngân sách năm sau. Các khoản chi ngân sách đến ngày 31 tháng 12 chưa thực hiện được hoặc chưa chi hết, nếu được cơ quan có thẩm quyền cho phép tiếp tục thực hiện trong năm sau thì được chi tiếp trong thời gian chỉnh lý quyết toán và hạch toán

quyết toán vào chi ngân sách năm trước, nếu được chuyển nguồn để thực hiện thì hạch toán vào ngân sách năm sau.

Điều 63

Kết dư ngân sách Trung ương, ngân sách cấp tỉnh được trích 50% chuyển vào quỹ dự trữ tài chính, 50% chuyển vào ngân sách năm sau, nếu quỹ dự trữ tài chính đã đủ mức giới hạn thì chuyển số còn lại vào thu ngân sách năm sau. Kết dư ngân sách các cấp khác ở địa phương được chuyển vào thu ngân sách năm sau.

Điều 64

1. Căn cứ vào hướng dẫn của Bộ trưởng Bộ Tài chính, thủ trưởng các đơn vị có nhiệm vụ thu, chi ngân sách lập quyết toán thu, chi ngân sách của đơn vị mình gửi cơ quan quản lý cấp trên.

2. Đối với các dự án đầu tư xây dựng cơ bản, khi kết thúc năm ngân sách, chủ đầu tư phải lập báo cáo quyết toán tình hình sử dụng vốn ngân sách trong năm; khi dự án hoàn thành, phải lập và báo cáo quyết toán công trình theo quy định của pháp luật.

3. Số liệu quyết toán phải được đối chiếu và được Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch xác nhận.

4. Thủ trưởng các đơn vị dự toán cấp trên có trách nhiệm:

a) Kiểm tra và duyệt quyết toán thu, chi ngân sách của các đơn vị trực thuộc, chịu trách nhiệm về quyết toán đã duyệt. Lập quyết toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan tài chính cùng cấp;

b) Kiểm tra việc mua sắm, quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước của các đơn vị trực thuộc;

c) Đối với những dự án, nhiệm vụ quy mô lớn, được đề nghị cơ quan Kiểm toán Nhà nước kiểm toán hoặc sử dụng dịch vụ kiểm toán để có thêm căn cứ xét duyệt quyết toán theo quy định của Chính phủ.

Điều 65

1. Cơ quan tài chính các cấp ở địa phương thẩm định quyết toán thu, chi ngân sách của các cơ quan cùng cấp và quyết toán ngân sách cấp dưới, tổng hợp, lập quyết toán ngân sách địa phương trình Uỷ ban nhân dân cùng cấp để Uỷ ban nhân dân xem xét trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn, báo cáo cơ quan hành chính Nhà nước và cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp.

2. Bộ Tài chính thẩm định quyết toán thu, chi ngân sách của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương và quyết toán ngân sách địa phương; tổng hợp, lập quyết toán ngân sách Nhà nước trình Chính phủ.

3. Trong quá trình thẩm định quyết toán, nếu phát hiện sai sót, cơ quan tài chính có quyền yêu cầu cơ quan duyệt quyết toán điều chỉnh lại cho đúng, đồng thời xử lý hoặc đề nghị xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật. Trường hợp quyết toán ngân sách địa phương có sai sót, cơ quan tài chính cấp trên có quyền yêu cầu Uỷ ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân điều chỉnh lại cho đúng, đồng thời xử lý hoặc đề nghị xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật.

Điều 66

1. Cơ quan Kiểm toán Nhà nước thực hiện việc kiểm toán, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán ngân sách Nhà nước các cấp, cơ quan, đơn vị có liên quan theo quy định của pháp luật.

2. Khi thực hiện nhiệm vụ, cơ quan Kiểm toán Nhà nước có quyền độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận kiểm toán của mình; trong trường hợp cần thiết, cơ quan Kiểm toán Nhà nước được đề nghị các cơ quan chức năng phối hợp công tác để thực hiện nhiệm vụ được giao.

3. Cơ quan Kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm báo cáo kết quả kiểm toán với Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và cơ quan khác theo quy định của pháp luật; thực hiện kiểm toán khi Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ có yêu cầu.

4. Việc kiểm toán quyết toán ngân sách được thực hiện trước khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán; trường hợp kiểm toán sau khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán thì thực hiện theo quy định của pháp luật.

Điều 67

1. Quốc hội phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước chậm nhất 18 tháng, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương chậm nhất 12 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định thời hạn phê chuẩn quyết toán

ngân sách của Hội đồng nhân dân cấp dưới nhưng chậm nhất không quá 6 tháng sau khi năm ngân sách kết thúc.

2. Trong trường hợp quyết toán ngân sách chưa được Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn thì Chính phủ Uỷ ban nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình và cơ quan Kiểm toán Nhà nước đã kiểm toán phải tiếp tục làm rõ những vấn đề Quốc hội, Hội đồng nhân dân yêu cầu để trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân vào thời gian do Quốc hội, Hội đồng nhân dân quyết định.

Điều 68

Trong quá trình lập, phê duyệt, thẩm định quyết toán thu, chi ngân sách phải bảo đảm các yêu cầu sau đây

1. Những khoản thu không đúng quy định của pháp luật phải được hoàn trả tổ chức, cá nhân đã nộp; những khoản phải thu nhưng chưa thu phải được truy thu đầy đủ cho ngân sách Nhà nước;

2. Những khoản chi không đúng với quy định của pháp luật phải được thu hồi đủ cho ngân sách Nhà nước.

Chương VII

KIỂM TRA, THANH TRA, KHEN THƯỞNG VÀ XỬ LÝ VI PHẠM

Điều 69

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cơ quan quản lý Nhà nước và đơn vị dự toán ngân sách cơ

trách nhiệm kiểm tra việc thực hiện các chế độ thu, chi và quản lý ngân sách, quản lý tài sản của Nhà nước.

Điều 70

1. Thanh tra Tài chính có nhiệm vụ thanh tra việc chấp hành pháp luật về thu, chi và quản lý ngân sách, quản lý tài sản Nhà nước của tổ chức, cá nhân.

Khi thực hiện thanh tra, Thanh tra Tài chính có quyền yêu cầu các tổ chức, cá nhân xuất trình các hồ sơ, tài liệu liên quan; nếu phát hiện vi phạm, có quyền kiến nghị cơ quan có thẩm quyền thu hồi vào ngân sách Nhà nước những khoản chi sai chế độ, những khoản phải thu theo quy định. Tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm, Thanh tra Tài chính có quyền xử lý hoặc kiến nghị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật đối với tổ chức, cá nhân vi phạm.

Thanh tra Tài chính phải chịu trách nhiệm về kết luận thanh tra.

2. Chính phủ quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Thanh tra Tài chính trong việc thanh tra quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản của Nhà nước.

Điều 71

1. Tổ chức, cá nhân có thành tích trong việc thực hiện ngân sách Nhà nước thì được khen thưởng theo quy định của pháp luật.

2. Việc quản lý ngân sách hiệu quả, tiết kiệm, tăng đầu tư phát triển, tăng thu, tăng điều tiết cho ngân sách

cấp trên, giảm bổ sung cân đối từ ngân sách cấp trên là căn cứ để đánh giá, khen thưởng.

Điều 72

Những hành vi sau đây là những hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách:

1. Che dấu nguồn thu, trì hoãn hoặc không thực hiện nghĩa vụ nộp ngân sách Nhà nước;

2. Cho miễn, giảm, nộp chậm các khoản nộp ngân sách và sử dụng nguồn thu trái quy định hoặc không đúng thẩm quyền;

3. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để chiếm đoạt, làm thiệt hại đến nguồn thu ngân sách và tài sản của Nhà nước;

4. Thu sai quy định của pháp luật;

5. Chi sai chế độ, không đúng mục đích, không đúng dự toán ngân sách được giao;

6. Duyệt quyết toán sai quy định của pháp luật;

7. Hạch toán sai chế độ kế toán của Nhà nước và Mục lục ngân sách Nhà nước;

8. Tổ chức, cá nhân được phép tự kê khai, tự nộp thuế hoặc đề nghị hoàn thuế mà kê khai sai, nộp sai;

9. Quản lý hoá đơn, chứng từ sai chế độ; mua bán, sửa chữa, làm giả hoá đơn, chứng từ; sử dụng hoá đơn, chứng từ không hợp pháp;

10. Trì hoãn việc chi ngân sách, quyết toán ngân sách;

11. Các hành vi khác trái với quy định của Luật này và những văn bản pháp luật có liên quan.

Điều 73

Tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

Điều 74

Tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện những hành vi vi phạm pháp luật về ngân sách. Việc khiếu nại, tố cáo, khởi kiện và giải quyết khiếu nại, tố cáo, khởi kiện được thực hiện theo quy định của pháp luật.

Chương VIII
ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

Điều 75

Căn cứ vào những quy định của Luật này, Chính phủ quy định về quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản của Nhà nước đối với một số hoạt động thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh; quy định một số cơ chế tài chính - ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước khi thực hiện và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Điều 76

Luật này có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2004. Luật này thay thế Luật ngân sách Nhà nước năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ngân sách Nhà nước năm 1998. Những quy định trước đây trái với Luật này đều bãi bỏ.

Việc thu, chi, quyết toán ngân sách Nhà nước và những vấn đề phát sinh từ việc thực hiện ngân sách Nhà nước trước khi Luật này có hiệu lực thi hành được áp dụng theo pháp luật hiện hành.

Điều 77

Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật này./.

CHỦ TỊCH QUỐC HỘ

(Đã ký)

Nguyễn Văn A

Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ hai thông qua ngày 16 tháng 12 năm 2002.

10. Thuế thu nhập công ty 25

11. Thuế tiêu dùng 27

12. Thuế tài sản 29

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ TÍNH BỀN VỮNG CỦA NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG KIỂM TOÁN BÁO CÁO QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Chịu trách nhiệm xuất bản

NGUYỄN VĂN TÚC

Chịu trách nhiệm nội dung

GS,TS. VƯƠNG ĐÌNH HUỆ

Biên tập và soát bản in

ThS. NGUYỄN MẠNH THIỀU

Trình bày và thực hiện

ThS. NGUYỄN MẠNH THIỀU

In 500 cuốn khổ 14,5x20,5 cm tại Công ty Cổ phần in Sao Việt. Số ĐKKH xuất bản: 19-2009/CXB/457-281/TC. QĐXB số: 96/QĐ-NXBTC cấp ngày 28/05/2009.

In xong và nộp lưu chiểu quý II năm 2009.